西欧社会保障制度

李琮主编



西欧社会保障制度

李　琮　主编

中国社会科学出版社

1989年・北京

责任编辑：高宏凡
责任校对：舒　迟
封面设计：张　明
版式设计：王丹丹

西欧社会保障制度
Xi Ou Shehui Baozhang Zhidu
李 琮 主编
中国社会科学出版社出版发行
新华书店经销
自贡新华印刷厂印刷

787×1092毫米　32开本　12.5印张　272千字
1989年8月第1版　1989年8月第1次印刷
印数 1— 3 000 册
ISBN 7·5004·0423·9/F·101　定价：4.55元

前　言

当代各发达资本主义国家普遍实行社会保障制度，尤以西欧为著。西欧各国的社会保障制度，历史久远，项目齐全，覆盖面广，待遇较优。这些国家的代表人物早就宣称，在他们那里已建成“福利国家”。但自70年代中期以来，随着资本主义世界经济的长期停滞，西欧这些“福利国家”的社会保障制度遇到了巨大的困难，以致许多人惊呼，“福利国家”发生了危机。无论如何，西欧的社会保障制度是西欧引人注目的社会现象，是影响西欧经济、政治和社会发展变化的重要因素，值得特别注意和认真研究。

研究西欧的社会保障制度，至少有以下两方面的意义：

一、有助于人们加深对当代资本主义的认识。众所周知，资本主义制度最本质的特征，就是资本家阶级占有生产资料，对广大工人阶级和劳动人民进行剥削。然而今日的西欧，资产阶级国家却在社会范围内实行保障制度，把居民的生老病死、失业贫穷等问题管起来，使老百姓的生活得到一定保障，从而产生某种安全感。资产阶级借此宣扬他们正在消灭贫富不均，实现社会平等，人权得到保障，人道主义大大发扬。他们甚至说，

他们的国家职能也变了，似乎已成了广大居民生活的组织者了。这些宣传，在一些不明真相的人中，很容易引起对当代资本主义的模糊的、错误的认识。这就需要我们以马克思主义作指导，从实际情况出发，对西欧的社会保障制度，进行深入的研究，对这种现象给以科学的说明。

二、对我国社会福利体制的改革，有一定的借鉴意义。一般说来，任何社会都实行某些社会福利。社会性质不同，社会生产力水平不同，文化传统不同，社会福利的性质、规模和作用也就各不相同。我国是处在社会主义初级阶段的国家，有我们自己的社会福利制度。随着我国经济的发展、经济体制和政治体制改革的进行，我国的社会福利体制也在进行改革。我们要从本国实际情况出发，逐步建立有自己特色的社会主义福利体制，而不能照抄外国；但这并不是说，不要借鉴外国的某些有益的经验。西欧在实行社会保障制度的长期过程中，积累了丰富的经验，遇到过各种问题，这些都值得我们考虑。

本书就是为了上述目的而编写的。

它要求本书既要有较丰富的实际材料，以便使读者对西欧国家的社会保障制度的实际情况有较具体的了解，同时又要有必要的理论分析，帮助读者对有关问题有明确的认识。

本书分两大部分。第一部分是综述，共六章，分别阐述西欧社会保障制度的历史演变，影响其历史发展的各种因素，第二次大战后西欧社会保障制度的全面形成，西欧社会保障制度的实质，它的经济和社会效果，它遇到

的问题、困难和今后的发展趋势等。第二部分是国别分析和比较，共七章。这部分选择六个有代表性的国家，即英国、联邦德国、法国、意大利、瑞典、荷兰，分别设专章，对其社会保障制度进行介绍，最后一章对西欧各国社会保障制度进行比较，以便从中看出各国社会保障制度的特点。本书各章互相联系和互相呼应，但有些内容也有一些交叉。由于各章由不同作者分别执笔，每一章也都有相对的独立性。

我们深知，要做到使这本书对读者有一些参考价值，并不是很容易的。西欧的现代社会保障制度是当代资本主义的新现象，新问题。我们必须从实际出发，进行新的概括，而不是简单地重复前人的结论。这样做自然要费些力气，而且很可能产生失误，特别是由于我们水平有限，失误恐在所难免。我们诚恳地希望读者对本书可能有的疏漏、不当和错误，予以批评指正。

编著者

1987年10月

作　者

第一章	周　弘
第二章	杨祖功
第三章	李　琮
第四章	李　琮
第五章	李　琮
第六章	周　弘
第七章	冉隆勃
第八章	顾俊礼
第九章	杨祖功
第十章	郭世琮
第十一章	陈风沼
第十二章	陈风沼
第十三章	周　弘

目　录

第一部分

综　述





第一章

欧洲社会保障制度的历史演变

当代的西欧是社会保障体系相当完善、社会福利设施十分发达的社会。许多国家用于社会保障和社会福利的开支都占到了公共总开支的40%以上，英国的社会保障和福利开支占公共开支的44%，瑞典则高达46%。如果按国民收入总值计算，西欧国家用于社会保障的费用平均占到国民收入总值的18—20%。一般来说，一个国家的工业化程度愈高，该国国民收入中用于社会保障的比例就愈大。

当代的福利经济学家们普遍认为，现代西方的、特别是西欧的社会保障是一种由国家计划、又由国家实施的对于国民收入的再分配。这一再分配的总趋势是在提倡社会公平的基础上一定程度地缩小贫富之间的差别。可是也有的福利经济学家认为，在西方的社会保障制度中，真正的再分配不仅存在于贫富之间。由于社会保障中占比例最大的社会保险退休金项目往往没有足够的储备金，而是由国家出面实行现收现付政策，即由现职工作人员缴纳保险税金来支付现已退休的人员，这种状况造成了大规模的隔代人之间的再分配，使个人的生活保障更大程度地依赖于整个经济发展的前景。

这种普及于西欧社会，影响千家万户生活的社会保障的准确含义和具体内容是什么？它在西欧各国有哪些共同的特

征和不同的形式？它可能的发展方向是什么？要正确地回答这些问题，首先需要追溯并理解当代社会保障形式的起源和沿革。

一、什么是社会保障

对于“社会保障”一词存在着多种解释。比较通行的一种解释称，社会保障由公共立法机构制定，对公民个人提供某些形式的补贴以弥补他们由于退休、失业、伤残、丧偶、生育等原因造成的收入损失，并在他们患病期间向他们提供医疗服务。这种对于社会保障的解释的缺陷在于：（一）它没有阐明社会保障的原则和宗旨，没有说明社会保障的提供者与受益者之间的关系；（二）许多人错把这种对于具体的社会保障项目的解释理解为整个社会的自我保护形态。

在深入探讨社会保障的发展沿革之前，有必要事先明确“社会保障”一词的词义。其实这个词在用法上的混乱主要产生于翻译的不统一。在和社会保障有关的语汇中现在常见的词有“社会保险”（Social Insurance），“社会救助”（Social Assistance），“社会福利”（Social Welfare），“社会保障”（Social Security），和“社会保护”（Social Protection）。

“社会保险”（Social Insurance）是国家通过立法确立的、以保险形式实行的对公民的保障措施。根据立法规定，每个参与社会劳动的人及其雇主都有义务缴纳法定数额的保险税，以便使他们在由于退休、失业、伤残、患病等原因丧失劳动能力或劳动机会时有资格领取保险金，从而维持和满足他本人及其家人的基本生活需要。

"社会救助"（Social Assistance），又译"社会援助"，是由国家主持并支付的慈善性保障项目。这一项目的受益者通常是无权享受社会保险的穷人（例如那些由于各种原因从未参加过社会劳动的人，或在享受了社会保险以后仍然生活在贫困线以下的人，或是人口中比较特殊的那部分人，如残疾、高龄等）。在有些国家，此一项目的受益者是经过收入调查确定的贫困者，但近年来，许多国家对此项要求做了更改，以尊重受益者的人权。社会救助是一项社会的"兜底"计划，它的目的是使社会的每个成员都能维持最起码的生活水准。

"社会福利"（Social Welfare）有两种不同的用法，一种是广义的，另一种是狭义的。狭义的社会福利指由国家出资兴办的各项福利事业和发放的福利补贴，例如社会救助、社会补贴（如娱乐场所、老年服务等）。狭义的社会福利费用在社会保障的总支出中一般只占很小的比例。广义的社会福利和美国人常用的"社会保护系统"（Social Protection System）有雷同之处。在这里，社会福利泛指由国家的社会政策决定的、包括非官方的一切具有福利性的服务在内的事业，如社会保险项目、社会救济项目、社会补助项目、社会服务项目、慈善事业、免费教育等等。社会福利被看作是包括了社会各种因素的体系，或是一种社会状态。广义的社会福利概念在欧洲和香港比较通用。

"社会保障"（Social Security），有人曾译为"社会安全"，这种译法可能更接近于本意，因为这是指由国家主管的、保证公民社会安全的项目。最初选用"社会保障"的译者或许是为了避免人们把社会安全混同于公共安全，不过我们在这里需要避免的是另外一种混淆，即把社会保障混

同于社会福利。有必要特别强调的是，初译为社会安全，后译为社会保障的“SOcial Security”指的是由国家主管的、保证公民社会安全的项目总和，而不是社会制度或社会状态。社会保障包括的具体项目有：各种社会保险、社会救助和社会补贴。

“社会保护系统”（Social protetion System），又译社会保障体制，只能用于广义的理解。任何一个社会都不可能单独地依靠政府来提供全民的全部生活保障。社会保护系统既包括国家以各种形式提供的或主办的那部分保障，也包括企业、团体、家庭和个人提供的那部分保障。换句话说，社会保护系统囊括了社会保险、社会救济、社会福利等政府项目，也囊括了私人企业提供的附加退休金和福利待遇，私人保险，慈善事业，家庭互助，甚至私人储蓄。社会保险系统的构成因各国不同的社会结构、产业结构、政治结构和文化历史背景而异。在西欧国家，社会保护系统中国家的作用偏重，也就是社会保障的覆盖面大，提供服务的种类多，公民依赖社会保障的程度高，近年来已发现比例失调现象，因而有了社会保障由国家化转向社会化的呼声和趋势。在有些新近发达的国家和地区，社会保护系统中个人、家庭和团体的作用偏重，在那些地方又有要求政府扩大干预面、完善社会保障的呼声。总而言之，如果说西欧国家的社会保险、社会救济和社会补助等具体做法有许多相似之处的话，那么这些国家的社会保障计划在全社会的保护系统中所占的比重、实施的方法以及实行的原因，可以说是因国而异。

出于对社会保障词义的不同理解，目前学术界对于西欧社会保障的起源和由来也就必然产生歧义。有些人将现代社

会保障的渊源追溯到圣经中关于利他主义的道德说教，认为现行的保障方式是若干世纪以来人类为了使人与人之间的关系更加人道而进行不懈努力的成就，是扶贫救弱的道德力量恢弘发扬的结果；反对意见则认为，社会保障是一种经济社会形态，不应以“性善”或“性恶”、“利己”或“利他”等哲学伦理的范畴来解释它的生成、发展。另外有些人把英国伊丽莎白一世时期实行的旧“济贫法”看作是现代欧洲社会保障的开端，反对意见则认为旧“济贫法”的重要内容是强迫劳动、惩罚贫困，与“福利”毫无关系，所以不应当被看作是以福利为主流的现代社会保障的先驱。还有些人认为，我们现在经历的社会保障不过是本世纪的产物，其根源最多可以追溯到俾斯麦德国实行的早期社会保险措施。由国家出面、通过立法实行以保险为主要形式的社会保障的确是以19世纪的工业化和20世纪的科技发展为契机，以1883年的德国社会保险立法为发端的。但是如果把当代的、由国家承担了大量责任的社会保障形式看成人类历史上各种社会自我保护形态的现代发展，那么社会保障的渊源的确可以上溯到几个世纪以前，理清社会保障发展的主要脉络，有助于我们寻找现代社会保障与其历史的继承性和它的变革点，从而帮助我们预测它未来的发展。

纵观各式各样保障形态若干世纪以来在欧洲的演变发展，不难发现，保障古已有之，而以保险为特征的全民社会保障才是发达的工业化社会的产物。历史上任何一种保障，或社会自我保护的形态和内容都集中地体现了其所在社会赖以生存的经济发展、社会结构、政治状况和意识形态等各种要素。保障一方面以向社会成员提供不同形式的劳动机会的方式维护社会的生产关系以适应特定的经济社会发展的需

要，另一方面它又以在生产力发展的相应阶段向社会成员提供最低生活保障的方式起缓解阶级矛盾、稳定社会秩序的作用。鉴此，在漫长的历史发展过程中，各种社会的保障形式，或作为整体的社会保护系统，总是包含有双重性质，即强迫或鼓励劳动性和福利救济性。换句话说，不论哪一类的保障形态既要具备保障生产的功能，又要具备保障生活的功能。历史上经济的发展、政局的变动、社会伦理思想的冲击，尤其是社会结构的变迁，使各种形式的保障的双重性质相应地改变其内容和表现形式。但是它们同时具备双重性质的状况没有改变，也就是说没有哪一种保障形式是纯粹强迫劳动性的，也没有哪一种保障形式是纯粹福利救济性的。一旦出现了与经济社会发展不相适应的过于偏重一方而忽略另一方的失调现象，就可能引起社会震荡或阻滞生产的发展。相反，如果能将保障的社会功能调理得当，那么它可能同时有利于发展生产和改善生活。那种以为保障措施和福利服务纯粹是蚀本买卖的观点是没有历史依据的。

二、保障形式的由来和变革

在西欧的古代农业社会中，保障的基本形式取决于贫富之间、强弱之间的相互对立和相互依存。“慈善”一词在希腊文中的含义是神对于人的爱。在罗马社会中，“慈善”可以被引申为权势的统治者对于他们的子民的恩惠，或者被引申为富人对于雇工和雇农的馈赠。当时相互对立和依存的双方各自的义务表现为：在经济上和社会上占保护人地位的统治者或雇主出自不同的原因对于他们的统治对象和剥削对象承担生活保障的义务（在他们尚能参加劳动、创造价值的时候），

而以依附者身份出现的劳动人民的义务则是劳作、顺从和自立。较大规模的有组织的保障措施始见于6世纪末的罗马城邦社会。城邦的市政当局曾用捐款和公款购买谷物，一方面廉价出售以压低市场物价，另方面将谷物无偿地分发给丧失劳动能力的人和阵亡将士的遗属，用以减缓社会冲突。这种短时期的保障措施严格地说还不能算是保障，而只能算是一种早期社会的自我保护方式。区别于现代的社会保障，这种早期的社会保护方式以施舍为其突出特点，而没有为人们提供安全感和自尊感。

到了中世纪末期，欧洲的保障形式仍然是以低下的生产力为基础、以教区领地或氏族地主对佃农的人身束缚为前提、在极其狭小的范围内实行的。为了再生产的需要，教区或土地所有者须向佃农保证能够维持生命的最低生存条件。农户为贵族领主耕耘劳作，跟随他们征战杀伐，而贵族地主则负责为年迈的佃户免费提供住处，并在教区内主持和管理慈善事业，为丧失劳动能力者提供最低限度的生活保障。这种保障形式经常是约定俗成的。由于没有法律的保护，保障的实施在很大程度上取决于贵族地主的好恶和年成的好坏。尽管这种保障的本质也是保障生产和保障生活并举，强迫劳动和慈善事业同步，但比起现代的社会保障形式来就存在着很大的主观随意性和不可控性。

中世纪末、文艺复兴之初，欧洲农业社会中的人身依附关系开始瓦解。连年不断的战争和遍及欧洲大陆的天灾瘟疫使成批的农业人口离开故土向城镇流动。他们在摆脱了人身依附关系的同时失去了职业保障和生活保障，他们中的有些人在有些地方形成了城镇贫民或城镇乞丐阶层。旧有的、狭小的、地域性的农业保障形式的保障生产的功能对这些人已

经失效，由教会或教区主办的各项慈善事业又无法单独地满足新形势下社会生活的需求，保障形式的改革迫在眉睫。

法国早在16世纪30年代就实行过福利改革。15—16世纪之交，贫困在法国已酿成严重的社会问题。由于歉收，许多农民拒绝交付什一税，有些人背井离乡、另谋生路，而尚未工业化的市镇无法容纳大量流入的贫苦农民，于是许多贫民流落街头，变成职业乞丐，有组织的抢劫事件时有发生。在这种情况下，法国的保障形式开始了由分散向集中、由乡村向城镇的发展过程。在这一过程中，宗教团体掌握的福利设施逐步地为世俗政权接管，一个由非神职人员组成的行政机构在城镇中应运而生。这些机构杜绝了重复发放赈济物资的现象，实行了劳动培训、儿童教育、集中财源、统一管理等一系列改革措施。必须指出，这一社会改革不仅是法国社会城市化的需要，而且是教权衰落、王权兴起的反映，是律师和官僚阶层开始取代神职人员和贵族而成为社会的上层的标志。王权是近代战争的组织者，而战争促使了人口流动，削弱了旧的社会关系和旧的保障纽带。法国福利改革后，世俗政府控制了所有的公共福利设施和资金募集渠道，下令严禁乞讨，同时负责确定面包的重量和价格，派员家访，调查社会对于福利金和物资的需求量，然后根据实际需要发放救济物品和款项。市政府组织儿童的教育、病弱者的康复、犯人的改造等与劳动就业、发展生产有关的社会服务。这些措施反过来进一步加强了市政权力，增进了社会稳定，巩固了王权。上述法国早期的市政保障措施尽管和近现代社会保障中的某些做法有许多相似之处，但仔细分析，这种早期的保障方式仍然是自上而下发放式的，而不是公民自我保障式的。象任何其他保障一样，它同时强调劳动就业和社会稳定，它

所具有的福利集中管理的特征取决于法国初起的城镇化形势，而它和现代化社会保障的不同点则取决于前工业社会的社会结构。

1601年的英国伊丽莎白"济贫法"也是在人口开始流动，社会开始动荡的形势下以改革保障形式来谋求社会稳定的一种尝试。1600年前后，英国社会上开始普遍地出现了失业、流浪和贫困现象。鉴于这种情况，英国政府出面制定了著名的"济贫法"，史称旧"济贫法"，以区别于两个世纪以后出现的新"济贫法"。旧"济贫法"的主要内容有：

（一）建立地方行政和征税机构；

（二）为有能力劳动的人提供劳动场所；

（三）资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人，为他们建立收容场所；

（四）组织穷人和儿童学艺；

（五）提倡父母子女的社会责任；

（六）从比较富裕的地区征税补贴贫困地区。

旧"济贫法"最富有代表性的措施是建立"贫民习艺所"，强迫贫民劳动，以杜绝流浪现象。旧"济贫法"兼有强迫劳动和福利救济的性质，但以前者为主，过于强调对不劳动者的惩罚而比较忽略对需求者的帮助。

旧"济贫法"产生于一个以农业经济为主体的社会中。当时的统治者认为，将劳动者束缚于他所属的教区较之使他背井离乡、四处流浪更有益于他本人和社会，因此旧"济贫法"的制定旨在阻止劳动力的流动和稳定旧的社会秩序。这一原则更清楚地表现在1662年制定的"安置法"里。根据这项法令，一个教区的新住户（通常是流浪来的穷人）可以被随意强行迁徙到别的教区去，于是国家取得了贵族地主失去

了和正在失去的对农民的人身支配权。旧“济贫法”虽然是旧的社会结构为了维护其秩序而做出的努力，但是它的颁布本身却说明正在变动的社会结构和生产方式已使旧有的保障形式无法正常运转，社会保护的职责历史性地落到了国家的肩上。这一转变使得保障开始摆脱原有的地域狭隘性而走上国家化、社会化的道路。

旧“济贫法”和法国的福利改革的基础是社会的权利不平等。统治阶级履行其保障自己属民的基本生存条件的社会责任，与之相适应的是统治阶层享有支配臣民行动的社会权利。一方面是统治者实行的家长制，另一方面是平民的缺乏人身自由和基本尊严。在人们的社会地位不平等的时代，保障就势必表现为单向性和慈善性。不过这种上层人士以慈善为怀提供的救济和扶助并不是无条件的。而是以组织劳动就业为基本着眼点的。就连个人兴办的慈善事业也并不纯粹都是利他的。除了出于人类的基本同情心和对于上帝终日审判的恐惧以外，捐助者还根据慷慨的程度获得荣誉和地位。热心慈善事业的英国贵妇们对贫民窟进行“友好的访问”，调查受益者的贫困程度和受益资格，以居高临下之心态显示出自己社会地位的优越。那些在美国聚敛了财富返回英国的异教徒们，如辉格党、唯一神权派等慷慨解囊，借布舍换取社会的承认，从而跻身于社会上层。

18世纪下半叶英国部分地区实行的“斯宾汉姆兰德制”应被看作是这种旧的保障形式瓦解前的挣扎。斯宾汉姆兰德制实际上是一种家庭津贴法，到目前有些国家的社会保障制度还在延用其具体做法。斯宾汉姆兰德制于1785年开始在伯克郡实行，1795年推广到其他地区，在南部农业区流行一时。它规定对每个在固定收入水平线以下的劳工按面包的市

价和劳工家庭成员的人数进行补贴，从而初次显示了社会平等的萌芽。斯宾汉姆兰德制的这种把劳工的收入同物价和人口挂钩而同劳动的强度以及创造的价值脱钩的做法曾遭到素以献身济贫事业著称的韦伯夫妇的反对，他们认为这种保障方式损伤了优秀的组织者和勤奋的工人，无论是从心理学的角度还是从经济学的角度看都是糟糕的。

斯宾汉姆兰德制的口号是公平收入，但它的目的却和旧"济贫法"一样是旨在维持旧的社会秩序，阻止劳动力流动，遏制自由经济，避免激烈的竞争给人带来的风险。不过在手法上采用的不是强制而是恩惠。在实施斯宾汉姆兰德制的地区，劳动者不愿离开本地到更有发展前途但缺乏保障的新工业区去。此外斯宾汉姆兰德制按人口分配的政策有奖励人口增长的因素，从而造成实行这一体制的农业地区严重的人口过剩和大量失业。这种状况加剧了纳税人的负担，使得斯宾汉姆兰德制在实施了将近30年以后濒于破产。1834年的新"济贫法"正式否定了斯宾汉姆兰德制的户外救济方法，强迫那些需要救济的人重新回到习艺所去，而习艺所的条件又空前恶劣，从而引起贫民的反抗和致力于改革者的抗议。

斯宾汉姆兰德制是维护行将改变的社会经济结构的尝试。仅就这个意义讲，它代表了要求倒退的社会势力，而工业化的趋势是不可逆转的，这就决定了这种保障形式的命运。斯宾汉姆兰德制又是对工业化带来的社会混乱的反抗，它以地区为单位，有效地组织了以社会公平为目标的再分配，使有些社会组织免受工业化浪潮的袭击。在一定时期内起了稳定社会，避免家庭和个人悲剧的作用。从宏观的角度看，它的人口补贴政策刺激了人口的发展，为后来大规模的

工业化准备了充分的劳动力资源。从这些意义上看，它孕育了社会进步的因素，为19世纪后期英国工人阶级要求改善生存条件、争取社会权利和保障的斗争积累了经验。斯宾汉姆兰德制并没有能制止急速发展的工业化进程给英国社会带来的震荡。随着斯宾汉姆兰德制的失败，经济自由主义开始在英国盛行。

经济自由主义推崇自由竞争，标榜个人自由，提倡平等互助，要求和旧的保障形式决裂。亚当·斯密认为，从长远来看，个人的决定比政府官员的决定更有益于公共福利，自由贸易和自由投资最终能增进公益事业的发展。接受马尔萨斯人口论的一派人认为，给穷人的救济越多，他们生出的穷孩子就越多，所以社会救济会使贫困状况加剧，社会达尔文主义则以优胜劣败、弱肉强食为社会规律和推动社会历史前进的动力。

经济自由主义从一开始出现就遭到来自理论上和实践的抨击和挑战。经济危机和大规模的失业现象证明了经济自由主义的偏颇。大量的贫困现象和工人的流离失所显然不能单纯地用个人原因来解释，社会越来越动荡莫测，工业化的巨掌把一批又一批的人掀到社会的底层，不管他们昨天是体面的绅士还是富裕的业主。严酷的社会现象曾使斯宾汉姆兰德制的精神一度复活，但是斯宾汉姆兰德制本身所维护的社会显然是无力与新兴的工业城市抗衡的。英国在1851—1900年的半个世纪中，流往城镇的农业人口将近400万。摆脱了土地和土地所有者而流入城市的农民从劳动工具的使用者变为机器的奴隶，他们的自由是得而复失了。但是他们从散居寡闻的个体形成了城市中一股集中的社会力量，随着工业的发展，它的力量日益增加，它自己也日益感觉到自己的力量。

这支队伍将依靠自己的力量赢得更高一层的自由和与这一变化相适应的保障形式。英国的新兴的无产阶级是抛弃旧的保障形式的主体，也是建立新的保障形式的动力，正象马克思所指出的："一般说来，社会改革永远也不会以强者的软弱为前提；它们应当是而且也将是弱者的强大所引起的。"① 在英国，以公民的公平权利和自我保险为标志，以国家承担保护公民社会安全为特征的新型社会保障正是无产阶级用自己日益壮大的力量争得的。

三、现代社会保障的出现

在欧洲，最先实行比较全面的国家社会保障的是俾斯麦执政时期的德国。19世纪的德国无论是在工业化的规模还是在社会对于现代化保障的需求方面都不能和英国相比拟。但是，如果我们观察德国当时的社会政治结构就不难发现，正是德国具备率先实行国家社会保障的社会政治条件。

19世纪下半叶的德国是一个阶级关系复杂、政治流派繁多的国家。无产阶级组织的力量相当强大，而新兴的资产阶级在国际竞争中还显得势单力薄，在国内政治生活中也表现得软弱无助。代表容克地主阶级利益的普鲁士军队和普鲁士官僚虽因统一德国的三次战争而声威大震，但是刚加入德意志帝国的各诸侯国，尤其是南部各邦离心力尚强。德国首相俾斯麦在德国领土统一后的急切目标就是政治统一。他于德国统一后的第二年就联合自由党发动了反对南方天主教政治势力的"文化斗争"，1873年世界性经济危机发生后他又反

① 《马克思恩格斯全集》，第4卷，第284页。

其道而行之，于1879年实行了贸易关税壁垒，借以保护德国的工农业发展，争取工商界和农业利益集团对中央政府的支持。1878年俾斯麦操纵通过了“反社会党人法”，企图扑灭在德国蓬勃兴起的社会主义运动。与此同时，他又采取了胡萝卜加大棒的作法，试图通过社会立法来拉拢工人，希望藉此赢得工人阶级对于国家政权的忠实，阻止工人运动的进一步发展。

在这种情况下，从1883年到1889年德意志帝国议会相继通过几项法令，批准由国家建立了健康保险计划（1883年），工伤事故保险计划（1884年）和退休金保险计划（1889年），从而完成了当时世界上最完备的工人社会保障计划。

从政治的角度看，德国的社会保障的产生是自上而下的，它是俾斯麦政治斗争的一个砝码。俾斯麦把社会保障的责任抓到中央政权手中的作法既符合普鲁士封建家长制的传统，又能缓解无产阶级和资产阶级的冲突，使普鲁士容克地主这个业已过时的政治统治阶层能够成为仲裁人，超越于由工业化带来的阶级矛盾之上，居高临下地实行统治。

由国家主管的社会保障计划之所以能够在德国顺利地实行的另外一个因素是普鲁士行政官僚机构的完善。普鲁士行政官僚机构形成于17世纪普鲁士崛起之时。连年的战争使政府和军队的征税和管理机构能够保持较高的效率。到了19世纪末，俾斯麦得以利用这个官僚机构推行社会保障。

德国19世纪实行的社会保障还是德国工人阶级斗争的结果。德国工人阶级的强大不仅由于德国的工业到了19世纪末有了迅速发展的趋势，更主要的是由于德国无产阶级有先行的资本主义国家、特别是英国的经验为借鉴，有马克思主义

为指导，发展了一套比较完整的斗争理论和一支比较成熟的战斗组织，形成了一股强大的政治力量，从而对德国的当权者产生了巨大的政治压力。

当然，德国19世纪的国家社会保障也远非纯粹福利性的，俾斯麦的国家社会保障只是从不同的角度强调了劳动的重要性，将保障劳动者的劳动权作为原则写进了宪法。俾斯麦在提出“工伤事故保险法”时声称，他认为国家完全有责任帮助那些不是由于个人的错误而失去工作机会的人。德国19世纪末社会保障立法的受益者并不是全体公民，也不是最需要救济的贫民，而是所有的雇佣劳动者。显而易见，当时德国社会保障的着眼点在于生产而不在于济贫。此外俾斯麦时期的国家并没有承担社会保障的全部职责。而是把相当一部分责任留给了个人、社会和家庭。不同于以往的保障方式，德国的社会保障通过国家的权力将保险的方法运用于社会领域。健康、工伤和退休这三项保险计划都采用了让劳动者共同承担风险的保险方式。不同于私人保险业，除了个别情况以外，这些保险计划都是强制性的。按法令规定，由雇主缴纳保险金的1/3到一半，雇工缴纳其余的2/3或一半，政府在这个基础上视情况对整个项目进行补贴。这种保险的方法除了体现劳动者共同平等地承担风险的原则外，也体现了一个先纳税后受益、劳动和福利相结合的原则。

不同于德国，英国的保障形式向社会保险方面的转变是自下而上的。这一转变是对变化了的社会结构的适应，是英国自19世纪30年代以来的政治改革的产物，也是英国工人阶级斗争的结果。

早在18世纪的时候，英国工人就曾自发地组织起来实行互助。他们成立了“友谊会”，会员大都是来自同一个行业

的技术工人。会员定期交纳一定数额的会费。当会员碰到意外不能工作时，可以从“友谊会”领取救济。这种由个人交纳会费，从而获得受援助的权利的方法说到底是属于私人自愿投保性质的，是现代社会保障的雏形。

从19世纪初到19世纪70年代，英国工人阶级所进行的斗争和取得的成功主要是在改善劳动条件方面。19世纪70年代以后，英国的政治逐步民主化，公民的选举权一再扩大，人民在议会和政界不断发出社会改革的呼声，为适应这一形势，保守党和自由党都相继推出各种社会提案，新的社会保障形式随之逐渐形成。1875年保守党主持通过了公共健康法，1905年又通过了“失业工人法”。1906年自由党政府在新成立的工党的支持下着手建立福利国家并相继制定了“教育法”（1906年）、“退休金法”（1908年）、“劳工介绍法”（1909年）。1909年自由党向议会提出了“人民预算”，提议向商人征收重税，用以支持退休金和其他福利项目，结果遭到上院否决。1911年通过的“国民保险法”包括了工人医疗保险和失业保险。第一次世界大战加速了资本和工业的集中，加剧了失业状况，也促进了英国社会保障的国家化。凯恩斯主义取代了经济自由主义，国家开始出面支持货币、保护工业、扶助农业，以征收所得税为手段，调节经济和社会生活。新的社会保障以维护人权为基础，以个人有权利获得劳动机会以及在必要时享受救济为内容。工作机会和劳保福利都不再是统治者和富人的恩赐与施舍，而是劳动者的正当权益。这一原则性的变化体现了英国工人阶级社会和政治地位的提高。

四、社会保障事业的全面发展

20世纪是又一产业结构大变革的时期。先是重工业得到广泛的发展，成了经济的主导部门。第二次世界大战后，重工业的地位又逐步为电子技术、信息系统、金融业和服务业所取代。这一过渡也带来了产业工人比例下降 、 工人白领化、雇员专业化等一系列社会的结构性变化。重工业和其它一些劳动力集中的产业的衰落再度使整批的工人失业或被迫改换工作，从而引起了社会观念上的全面变革。贫民、卑贱者之类的词已被“社会上的不幸运者”这种用词所取代。面对庞大的失业大军，私人保险公司和慈善机构不是袖手旁观就是爱莫能助。援助倒运者，消除和避免社会弊病的责任历史地落在了社会和最强大的社会组织——国家身上。

产业结构和社会结构的变革引起的社会保障从观念上到实践上的发展起始于战前，而于战后得到飞速发展。在这一变化过程中，战争也起了催化剂的作用。尽管在第二次世界大战以后西欧各主要工业发达国家在社会保障方面的发展总趋势倾向于一致，它们先后都通过社会立法，采取了以保险为主要特征的，包括社会救济或社会补贴、社会服务等项目的保障措施，但是各个国家所走过的道路、奉行的宗旨、采取的措施和面临的问题又不尽相同。如果说其相同之处取决于各国工业化进程，那么其不同之处则是各个国家不同的社会历史发展的产物。

首先战后西欧社会保障发展的共同特点是由国家主管的社会保障项目得到了长足的发展，这使国家政权在西欧社会经济生活中占据决定性的地位。

早在第一次世界大战中，英国的自由党和工党联合政府即开始统管一些关键性的工业企业以保证军需，战争中大批参军应战的士兵成了国家的雇员。战后伤残人员的安置，阵亡战士家属的抚恤，都成为国家的责任，国家要强化对于经济和社会生活的领导才能适应这些需要。第二次世界大战尚未结束，著名的贝弗里奇关于“社会保障及有关服务”的报告就首先强调政府统一管理保障项目的原则。报告还建议政府通过国民收入再分配来实施社会保障措施。在具备了现实需求和舆论准备的情况下，1945年在英国工党一上台就开始着手实行社会保障的国家化，以达到其更高程度的社会平等和更大程度的经济平等的目标。此后，英国的社会保障在原有的基础上迅速发展，以致1948年英国首相艾德礼得以宣布英国第一个建成了福利国家。

西德战后社会保障的发展牵动了整个保障执行机构的权力转移。纳粹政府实行的社会保障师承德意志帝国时期的家长制传统而进一步控制了劳动力的来源、调配和使用，限制了工人流动和选择职业的自由。战后德国的社会保障随纳粹政权一同崩溃了，西德在重建社会保障体制的过程中面临的一个现实问题是如何确定个人和国家在经济和社会中各自承担的责任和享有的权利。西德战后提出的社会模式是“社会市场经济”。所谓“社会市场经济”，就是由国家出面在自由经济和社会计划之间进行调节。德国在经历了魏玛共和国时期的自由资本主义和纳粹时期的专制主义之后发现上述两个极端都是不可取的，因而西德现行的社会保障模式是前两者之间的折衷。

其次，战后西欧各工业国的社会保障计划都在不同程度地向普及化、全民化的方向发展，也就是说向全民普遍地享

受社会保障的方向发展。囊括失业、疾病、生育、死亡、孤寡、退休等方面保障的1946年英国的国民保险法区别于以往社会立法的特点就在于根据这一法案，几乎每个公民都可享有保障。西德战后的社会保险也是接近全民性的，这就比俾斯麦时期的社会保障法有了很大的进展。仅以健康保险为例，全国人口的90%都享有国家健康保险，而其余10%的人口则享受私人保险。社会保障全民化的另一个重要特征是：第二次世界大战后西欧各国社会保障普遍地由个人、团体或国家单方面地承担社会责任变成为公民应享有的权利，各项社会保障政策开始在很大程度上取决于公民投票，取决于如何在各个阶层的人民的意愿和国家、以及集团的利益之间进行平衡。贝弗里奇报告就曾强调全民保障的原则，他推崇国家公民的平等的社会权利，主张由国家为每个公民，不分贵贱高低，提供起码的生活保障。贝弗里奇不仅主张权利的平等，而且主张公民承担社会义务的平等：所有参加保险的人，不分贫富，都将支付同等数量的保险金。

法国的社会保障由个别救济向全民保险形式转化是第二次世界大战以后才开始逐步实行的。19世纪末，法国议会也曾通过法令规定由雇主承担雇工因工伤和职业病而必须的医疗和生活保障。到了20世纪30年代又通过立法，规定对低收入的劳动者实行补贴和援助。这些项目比较零乱，缺乏完整性，也没有强有力的执行机构。战前法国的主要产业结构是酿酒业、香料及化装品生产，小型农场，以及其它消费品生产，规模都比较小，工业的风险性也不那么突出，再加上有关保障的立法规定都是单向性的，含有救济的性质，所以雇主往往想方设法，摆脱他们应负的法律责任。但是到了20世纪40年代，法国象其它西欧国家一样面临着战后重建的问题。

在凯恩斯主义的影响下，法国的立法机构在1945至1947年间连续通过有关社会保障的立法，颁布实施这些法令的具体条例，在全国设立了保险银行及其分支，并且一步步地实现了低收入劳动者保险、中等以上收入的劳动者保险、全国性的疾病和老年保险、直至包括了个体劳动者和农业劳动者的全民社会保障网。

在社会保障逐步实现了全民化的同时，西欧有些国家又开始向全面保障的方向发展，有些国家设立的保障项目达几十种之多。除了退休金保险、失业保险和医疗工伤保险这三大项基本保障以外，西欧各国还纷纷设立了各种补助和救济项目，其中包括孕妇补贴、产妇补贴、幼儿补贴、学童补贴、住房补贴、低收入家庭补贴、寡妇补贴等等，不一而足。实现了这种“从摇篮到坟墓”的全面保障的国家被称之为“福利国家”。“福利国家”使国家承担了全体公民的终生保障责任，使得国家在整个社会保护系统中占据了绝对的优势地位，也使国家背上了一付沉重的包袱。战后的英国就是一个典型的“福利国家”。

西德战后的社会保障尽管也在向全民化发展，但由于西德的既定方针是社会市场经济，其着眼点在于国民经济的稳定均衡的发展，相应地西德社会保障所要达到的目标就不象英国那样强调全面保障，而是注重社会安全，即保证社会竞争能平稳地进行而不对竞争者造成灾难性的后果。因此西德虽然也设立了许多社会保障的基本项目，如：医疗保险、退休金保险、失业保险、家庭补助等，但具体受益人的资格和受益程度是有明文规定的。除此以外，在西德的社会保障中，社会保险占据了很大的比重，而社会补贴、社会服务则占了较小的比例，少数最高收入者没有资格参加和享受社会保险，

所以西欧各国虽然以公民平等为社会保障的基本原则，但在具体实施的过程中各国又因其国情不同而采取了不同的方式。

第三，战后西欧工业国内部的社会阶层的社会政治权利在一定意义上趋向于平等，这是社会保障趋向于全民化的重要原因。社会权利的平等首先是广大劳动群众长期斗争的结果。战后西欧普遍实现了政治普选制，这使得社会各个阶层的人士有机会和场所发表自己的见解，争取自己的权益。这种争取权益的斗争又往往是有组织的，通过政党的活动来实现的。西欧现代的社会保障的发展是和西欧各社会党的政治活动与政治斗争分不开的。我们这里所说的社会党泛指“社会党国际”成员，其中包括各国的社会党、社会民主党、工党等。这些政党都把实施和完善社会保障看作是通向社会主义的道路，它们的目标和纲领早已不再是改变和废除私有制，而是主张通过某种程度上的计划经济、劳资合作、高额累进所得税等方法调节分配、稳定经济，从而达到改善人民生活的目的。例如1951年社会党国际大会发表的《法兰克福宣言》把医疗、休息、学习、住房等列为基本权利，认为保障这些权利是“社会民主”的基本价值，并且认定国家是实施普遍福利政策的主要政治工具。英国的工党、西德和瑞典的社会民主党等都把上述目标列为它们党的主要宗旨，它们都为本国社会保障的不断普及和完善起了主要的推动作用。

第四，战后各主要工业国的生产力水平迅速提高，这就在解决了绝大多数人的温饱问题的基础上改变了贫困本来的含义，进一步提出了生活的“质”的问题。另一方面，经济的繁荣也使西欧各国有能力以“福利”代替“济贫”，使社会保障由为少数确实贫困的人提供亟需的援助变为向社会每

个成员提供预防意外损失的手段。布鲁斯曾在《福利国家的来临》一书中总结了这种新形式的社会保障的五项主要原则如下：

（一）保障每个人在任何情况下体面地生活；

（二）保障每个人的基本生活不受意外事故的影响；

（三）帮助发展家庭；

（四）把健康和教育当作公共的事业，从而普遍地提高物质和文明的水平；

（五）发展和改善公共设施，如居民住宅，城市环境等等。

正是以上述理想为目标和准绳，西欧有些国家于战后接二连三地通过社会立法，把社会保障的实际水平推到了一个新的高度。

最后，现代西欧的社会保障是阶级调和的产物。国家干预经济和社会生活、调节分配、创造机会、改变环境，这一切都无须建立在对所有制进行根本改变的基础上。当然，国家干预分配的结果虽然是普遍地、大幅度地提高了劳动人民生活的质，但却没有根本地改变贫富悬殊的状态。英国历史学家贝德里达认为："社会保障和社会福利是中产阶级为保持其影响而付出的代价……所有基本的分歧都出自于究竟是谁获得了大部分的权利和经济繁荣的果实"。

那么在西欧现代的社会保障实施后究竟哪个社会阶层受益最多呢？根据不同的统计方法会得出不同的结论。兰普曼的统计显示，抚养子女的单身母亲、老年人和残疾人得到了社会保障所提供的福利的56%，而这些人只占总人口的25%。因此有一种意见认为，这部分社会福利享有者正变成社会中新的利益集团。但雷格兰特的统计则指出，在社会保障的

其它项目的受益者中富人占了优势。由于社会的中上层人士教育水平高，信息灵通，能够理解并知道怎样申请社会保障所提供的服务，因而在英国，上等阶层比穷人多享受了40%的健康福利，多占了50%的教育经费，和几乎100%的住房补贴。在瑞典，各项福利和保障政策最积极的支持者不是工人，倒是白领公共雇员。

值得注意的是，在所有制和资本结构不发生根本性变动的前提下，社会保障在某些国家和地区确实使阶级层次发生了变动，确实造就了一个“福利阶层”。这个阶层的人士（包括国家公职人员，养老金领取者等等）占了各国人口的绝大多数。在代议制的社会中他们为了自身的利益会尽力，也往往能够通过在议会中的多数维护现有的社会保障的基本模式；这就迫使同时承担了公民的社会保障责任和公民的生命财产保障责任的国家政权不断地在财政上平衡军费开支和社会保障开支，不断地协调社会上各种利益集团在社会保障问题上的意见分歧，不断根据经济发展的情况和政治力量的对比来决定各项社会保障计划的取舍。

五、如何分析西欧社会保障的历史？

近年来，对于西欧社会保障的作用、性质及未来发展众说纷纭、褒贬不一。西方福利国家的批评者如米尔顿·弗里德曼等人指责福利国家这种社会保障形成剥夺专业知识阶层和中产阶级人士，磨灭穷人节俭和自立的美德，挫伤富人从事慈善事业的积极性，鼓励依赖，嘉奖懒惰，扩张政府权力，削弱个人自由。这些批评者特别强调，没有自由也就没有保障。

福利国家和现代社会保障形式的辩护者则认为，现代的社会保障形式加强了社会对于资源的合理利用，减轻了现代工业技术社会给个人生活带来的风险，为每个人提供了合乎人道标准的保障，不仅使机会趋于平等，从而减少了阶级冲突，促进了社会公平，维持了社会的稳定发展，而且通过提高人的生活水准和生活质量，为未来的工业发展准备了具有更高素养的劳工队伍。

这两派主要观点都从不同角度说明了某些现实情况，但是要使这些议论变成理论就必须对被议论的对象做深入的而不是片面的历史分析。历史上对于很多事物的分析意见往往来源于分析者对于同一事物从不同角度、不同立场和用不同方法进行的观察和分析，来源于对同一事物的各个不同发展阶段的强调和侧重。社会保障汇合社会、政治、经济、思想文化等各主要因素而形成，突出强调一个方面的因素而忽略了其它的因素则不可能达到对于社会保障历史的比较全面的了解，因而也不可能在其发展变革中掌握主动。各国的社会保障形式有其不尽相同的历史发展过程，尽管由于地理的接近和文化传统的相似，西欧社会保障的发展潮流相互交叉影响，但在每一个关键的历史发展阶段，在各个不同的国家起主导作用的因素经常是不同的。倘若将一个国家或几个国家在一段时期的个别经验单独提取出来，加以强调，而忽略了这个经验赖以产生的背景，则也可能使人走上以偏概全的迷途。因此，考察和分析社会保障及其历史渊源也如考察和分析任何其它事物的演变发展一样，应当既注意问题的全面性，又注意事物的局限性。所谓全面地看问题就是力争从多角度、多渠道观察和探讨问题；所谓有局限性地分析事物就是时刻清醒地认识到每一个结论、每一种方法和每一个角度

的局限性，从真理多迈出一步便是谬误。

对于社会保障历史发展的考察分析总括起来大约有以下几个角度：

（一）经济角度。谈起社会保障，人们总是把它和经济发达状况联系起来，甚至把社会保障作为经济学的一个分支来研究。毫无疑问，撇开经济基础就无从谈论社会保障。社会保障是一种根据经济发展状况进行的社会再分配。在以农业为主体的社会中，生产的狭小规模和社会结构的封闭形式都使得保障以分散的形式实行，使得社会再分配在家庭成员中间、在个别人之间、在团体内部和区域范围内实行。和现代的社会保障一样，实行这种初级保障的一个重要原因就是维持再生产的需要。维持再生产和发展生产力的需要决定了任何一种保障形式在任何一个发展阶段都应当是带有强迫劳动或鼓励劳动的性质的，都应当有助于使社会分配和社会生产形成良性循环。考察到这个因素，现代西欧社会保障的设计者们都在退休金立法和健康保险立法中明文规定了双轨制，即社会保险加社会救助，这样就在全民享受保障的基础上区别了个人的劳动，以此作为享受不同待遇的标准之一。社会保险要求有能力劳动的人必须缴纳保险税，用以获得享受保险福利的资格，丧失劳动能力或因客观原因失去劳动机会的人则只能领取较低额的社会救助。

经济原因还是决定保障形式变革的基本因素。产业结构从农业向工业的转化打破了旧式的保障，不同于农业生产结构。大工业的风险性是社会化的，这就要求保障随之社会化。退休基金的建立就是由于工人不再享有土地给予农民的基本生活保障，而失业保险的普及则是由于工业竞争造成了社会性的失业。

经济发展促进社会保障的发展，社会保障也影响经济结构的变革发展。在近现代的西欧社会中，社会保障本身已成为整个国民经济结构的组成部分。著名的福利经济学家瑞姆林格曾经指出：现代社会保障可以用直接和间接的方式影响经济机构的运转。社会保障的项目，具体地来说，是根据社会需求对个人收入进行再分配。这样一来，保险金的支付就从供求两个方面影响生产：在供的一方，社会保障项目能对劳动力的质和量产生重要的影响；在求的一方，社会保障收入明显地改变总需求的结构，尤其是刺激消费品的需求量。在不同的情况下，上述因素可能有益于经济的稳定增长，或者反之，促使通货膨胀恶化。在特定的社会历史背景条件下，社会保障甚至可能成为左右经济发展方向的重要因素。

经济发展的因素是整个社会保护系统中最活跃的因素，是决定社会保障形式的本质原因，但绝不是社会保障发展变革的唯一和全部的原因。在很多特定的场合下，经济发展因素并不是社会保障变革的直接肇因，如果不注意考察促成现代西欧社会保障发展的其它因素，就不能解释有些发达国家社会保障事业发展偏缓的原因，如果片面地强调经济发展的作用，也就无法认清有些国家社会保障的真实性质。

（二）社会角度。一般来说，社会结构在历史上起稳定或保守的作用。一般性的经济发展在没有冲击社会结构的情况下大都被原有的社会结构所吸收、消化。社会结构的稳定期越长，社会各阶层之间的流动交叉越少，社会观念就越隔膜，各个社会阶层人士之间的相互理解和同情也就越缺乏，整个社会意识距离普遍人道主义的标准就越远。由此看来，社会结构的这些作用似乎于社会保障的发展没有什么积极的意义，可是历史发展的经验却提供了恰恰相反的证据：社会

的因素在保障形式的变革史中都起了主要或次主要的作用。这当然首先是因为保障形式的关键性变革都是发生在经济发展冲破了社会结构的禁锢的历史阶段。社会结构的变动使得与过时的社会权利相适应的保障形式随之崩溃，新的社会形态需要重新确定社会的权利和义务以组成新的社会结构，保障新的结构中社会成员的基本的生产和生活的需要。在这种产业结构和社会结构发生大变革的时期，社会因素便成为推动社会保障变革的积极因素，就象经济史学家卡尔·波兰尼在《伟大的转析》一书中论述的那样，19世纪的工业革命对欧洲原有的社会结构造成了严重的破坏，当着这一破坏的程度达到了社会所不能容忍的地步时，社会就会奋起反抗，现代福利国家的出现就是社会生活反抗经济生活的表现。社会力量通过社会保障对经济生活进行了多方面的干预和限制。当着这些限制发展到了僵化的地步，甚至严重地扼制经济的发展时，实行这些限制的社会组织就又会被经济力量挣脱。由此可见，考察社会结构的状况（这里包括政权集中的程度，社会力量的分布、社会各阶层之间的流通交往情况、工人阶级的规模及其组织的性质、军队在社会中的地位等等）是考察社会保障的成因的一条捷径。在社会结构相似的国度里，社会保障的形式亦趋于相似，反之，社会保障的形式和内容就会更多地受到各自国家历史和文化渊源的影响。

（三）政治角度。政治的原因，政党的活动，政治形势的要求，政治家的决断，往往直接导致社会保障的实施和变革。当着保障形式变革所需要的经济和社会条件已基本形成时，统治集团或政治人物有时会迫于政党活动的压力，或是预见到经济的迅速发展可能给社会的巨大冲击；为了稳定政局，避免经济冲击给政治和社会造成的震荡，政治统治者有

可能抢先一步，操纵通过社会立法，推行社会改革。在代议制国家里，社会党也可能争取到议会中的多数，从而使它们理想的社会保障方案得以施行。此外，政府的构成、国家的性质也可以从某种程度上解释社会保障的某些特殊形式，例如一个国家的制度越古老、国家机器越陈旧庞大，社会保障项目所要包括的内容也就越庞杂，政府的权力越集中就越容易左右社会保障发展的趋势。社会保障的问题不仅仅是制定或取消某个计划、某个项目的问题，而是政府如何解决公民的需求的问题，是政府在经济和社会生活中是否和怎样干预或控制商品生产和社会福利需求的问题。资本主义国家的政府是以资本主义市场经济为治国之本，时而施加干预，纠正市场经济的突出弊病，还是以“社会公平”为宗旨，通过国有化进程，控制资源分配，干预供求关系？政府是鼓励多种形式、多种渠道的保障来编织全社会的安全网，还是由政府主持多种社会保障项目，单独承担社会保护的责任？面临这些问题，各个国家都会根据各自的国情做出选择和决策，从这些选择和决策的主体构成、程序、内容中可以看出一个国家社会保障的发展处于什么阶段。

（四）思想文化角度。任何一个国家，任何一个社会都有自己传统的社会伦理道德观念，这些观念既是经济、社会、政治实体的反映，也对这些实体起舆论约束作用。在社会保障中这种观念的影响显得格外突出。例如《旧约全书》中关于慈善的思想既主张救助孤儿寡母、老弱病残，也强调劳动自救是人的基本人格，互助互救是人的社区责任。此外，当时的道德说教还利用人们的畏神情绪，宣称财富是上帝的恩赐，任何个人无权独享等等，构成从善即是曲线利己的思想。欧洲早期的慈善事业的发展正是受了这些观念的影

响。文艺复兴以后的欧洲各派社会主义思想都莫不带有强烈的慈善观念，都莫不把以强凌弱、以少欺众看做是不合理的、应当加以改变的现象。这些观念的传播，特别是科学社会主义和社会民主主义的普及为现代欧洲社会保障制度的兴起奠定了舆论基础，起到了推动作用。在工业发达的西欧资本主义社会确立的现代社会保障制度本身说明了现代社会观念要求国家和社会承担保护公民社会经济安全的责任。当然各个国家在社会保障的具体项目和实施过程中又会有些不同，这里的原因之一也是传统观念的不同。在崇尚社会平等的国家里，保障项目更注重社会扶助和社会需求；在经济自由主义传统深厚的国家里，保障项目更强调经济效益和鼓励自助。

六、历史给我们的启发

从以上几个角度观察社会保障在欧洲的由来和演变不难看出，在人类社会发展的进程中，不仅所有制和生产方式向来不是单一的，社会的分配方式也从来就不是单一的。社会的再分配的形式和规模除了受生产方式和经济发展水平制约以外，还程度不同地受着政治、社会以及道德观念等诸因素的影响，社会再分配的必要性决定于人类稳定社会、发展生产的需要。在现代资本主义条件下，资本主义的国家利用行政和立法的手段在按资本分配的基础上补充了社会保障这种在雇佣劳动者，乃至全体社会成员中间实行的带有按需分配因素的社会再分配，使资本主义的生产方式能够为全社会接受。

西欧现代的社会保障制度是西欧社会在经济发展相当水

平上的社会自我保护机制，它在保护劳工、维持社会稳定、保证再生产的继续进行方面起到了均衡兼顾的有益作用，是资本主义社会自我完善必不可少的机制，也是资本主义社会发达的标志。只要资本主义生产的社会化规模还局限于民族国家的范围内，只要资本主义的社会结构和社会权力的分布不发生根本性的改变，西欧现代的社会保障制度就不会受到真正的威胁。由于社会保障制度并没有触动资本主义生产资料私有制和按资本分配的基本格局，社会保障基金主要来源于保险金的收入和政府税收，而社会福利政策的制定又受到社会各阶层的压力，西欧各国社会保障制度中出现的危机，例如公共需求上涨和公共财政拮据之间的矛盾、以富济贫的等等现象，只能由国家这个仲裁人通过扼制资本、提高税收或降低福利标准、推行私有化、甚至借贷等各项措施加以缓解。

不能否认，西欧资本主义国家在第二次世界大战后积极地干预国内的经济和社会生活，使得国家机器庞大、雇员众多、权力膨胀、福利机构效率低下、服务质量低劣、公共开支骤增，加上70年代中期以来，西方资本主义经济发展出现停滞状况，通货膨胀严重，失业率持高不下，致使进入80年代以来，西欧各主要工业国家纷纷开始反省它们的社会保障政策，鼓励多种形式的保障，强调权力下放、非国有化，提议用福利社会代替福利国家，又一次呈现出全面调整，甚至部分改革社会保障的势头。

第 二 章
战后西欧国家社会保障制度的普遍推行

前面我们介绍和分析了西欧国家社会保障制度的历史发展和演变过程。德国、英国、北欧各国不同程度地推行社会救济、社会保障制度已有100多年的历史。但是，作为国家垄断资本主义的重要组成部分的现代社会保障制度，是在第二次世界大战以后首先在英国，继而在大多数西欧国家中逐步建立和完善起来的。目前西欧国家的社会保障制度已形成一个完整的体系，成为西欧国家用以维持社会再生产，稳定社会生活，调节社会矛盾的重要机制之一，在现代西欧资本主义制度中处于重要地位。

本章着重介绍二次大战以后西欧各国社会保障制度的主要内容、实施方式、资金来源与分配和管理体制等情况。

一、战后西欧社会保障制度的广泛发展

战后40年来，西欧国家的社会保障制度大体上经历了三个发展阶段。

1.战后初期至50年代后期是西欧国家恢复和普遍建立社会保障制度的阶段。第一次世界大战到第二次世界大战期

间，西欧国家有关社会保险方面的立法进展缓慢，社会保险项目和津贴均有所下降。第二次世界大战中，西欧绝大多数国家人民的生命财产遭到严重损失。战后初期，各国经济瘫痪，产品极度短缺，物价飞涨，失业严重，民不聊生。西欧各国政府面临的紧迫问题是救济难民、遗属，稳定社会秩序，保证公民的最低生活水平，为恢复和重建被战争破坏的国民经济创造条件。于是，各国政府纷纷恢复和采取了一些相应的社会救济和社会保障措施。

1945年英国工党执政后，率先在《贝弗里奇报告》的基础上，制订并实施了失业保险、工业伤亡、家庭津贴、医疗保健等一系列社会立法。《贝弗里奇报告》和英国工党政府的社会立法在西欧国家中引起了普遍注意和深刻影响。如果说德国俾斯麦政府采取的一些零星救济措施成为西欧地区早期社会救济制度的“摇篮”，战后英国工党政府建立的一套社会保障制度则为西欧各国提供了一个普遍的模式。西欧许多国家接受了《贝弗里奇报告》中的“普遍性”原则，建立了类似的社会保障制度。法国政府于1945年10月至1946年9月接连颁布了4项有关社会保障的法令和法律，制订了社会保障总计划，对所有居民实行强制社会保险，使法国的社会保障逐步制度化。联邦德国政府恢复和扩大了原有的社会保险措施，把战争和纳粹主义的受害者纳入社会保障的范围之内。1951年建立了由社会保险机构、雇主和投保人三方共同管理社会保障经费的制度。意大利于1950年、1952年颁布了现行医疗与退休保险制度。其他国家也模仿英国，分别对老年、疾病、失业等实行不同程度的社会保险。

从1949年到1958年，全世界实行至少一种社会保险的国家从58个增加到80个，主要在西欧地区。这些国家中，除瑞

典等国社会保险制度建立较早并较完备以外，多数是在二战以后逐步发展起来的。50年代后期，几乎所有西欧国家都基本上完成了有关社会保障制度的社会立法，设立了现行社会保障制度所包含的主要保险项目和管理机构。社会保障已经不是一种零星的、分散的“社会救济”或“施舍”，而是全体公民得到法律保护的、理应享有的社会权利。战后逐步建立起来的现代社会保障制度已形成一套完整的机制，在各国的经济、社会活动中起着不可或缺的作用。因此，美国华盛顿企业研究会一位名叫W·施耐德的会员说：“1945年以后西欧的历史是福利国家稳步发展的历史。”

2. 50年代后期至70年代初期是西欧国家社会保障制度不断扩大和改善，进而达到鼎盛的阶段。这一时期西欧国家出现了近20年经济迅速增长的“黄金时代”，许多国家中社会民主党连续执政，为西欧社会保障制度的发展提供了较好的经济、政治条件。反过来，社会保障制度的发展和完善也对经济的发展和社会的稳定起了一定的保障作用，两者互为因果。

这一时期，西欧国家扩大了社会保险范围，提高了社会保险津贴标准，放宽了享受社会保险的条件，降低了退休年龄，发展和改进了医疗保险事业。至60年代末，多数国家最终确立了本国的社会保障制度，完善了管理体制。

除英国等国实行全民保险制度以外，实行职工保险制度的国家也逐步把保险范围扩大到非工资收入者的农业经营者、手工业者、商人和自由职业者。联邦德国的失业保险扩大到农业工人、家庭服务员和学徒工。奥地利的独立劳动者可以享有退休、伤残、遗属、医疗、工伤保险等多种权利。法国把工伤保险扩大到社会服务行业，并对失去配偶的老

人、残废者给予附加补贴。

为了适应物价上涨和通货膨胀的趋势，在提高雇主和职工交纳的社会保险税率的同时，也适当增加了社会保险津贴的数额。有的国家采取按物价指数或工资变化调整社会保险津贴的办法，以便维持实际收入水平。1981年意大利改行每年调整三次社会保险津贴的制度。有些国家提高了基础养老金的标准，对低收入者采取减免社会保险税等措施。为了减少生产成本，比利时等国降低了雇主交纳社会保险税的税率，或者提高了工资收入者社会保险税的最高限额。

在经济繁荣，就业相对充分的条件下，国家的税收增多，社会保险费用增长过快带来的问题暂时被掩盖起来了，未能引起人们的足够注意。但这种“高增长、高福利”政策为后来的社会保障制度的困难或“福利国家”的危机埋下了种子。

在整个60年代和70年代初期，西欧国家的社会福利费用持续地增长。1965年至1970年，西欧国家社会保障费用支出每年平均增长11.6%；1970年至1975年社会保障费用的年增长率达15.3%。社会保障费用在国内生产总值中所占比重从60年代的20%上升到70年代的30%左右。1970年欧洲共同体九国的社会保障费用平均占国内生产总值的19%，1975年上升到24.4%，其中荷兰从20.8%上升到28.1%，比利时从18.5%上升到24.5%，意大利从18.4%上升到22.6%，联邦德国从21.4%上升到27.8%，英国从15.9%上升到19.5%。

1960年至1975年西欧国家社会保障经费增长状况及其在国内生产总值中的比重见下表：

	社会保障开支占国内生产总值的%		国内生产总值的年平均增长率	社会保障开支的年平均增长率
	1960	1981	1960—1975	1960—1975
联邦德国	20.5	31.5	3.8	6.7
法国	13.4	23.8	5.0	7.4
意大利	16.5	29.1	4.6	7.4
英国	13.9	24.9	2.6	5.6
奥地利	17.9	27.9	4.5	6.0
比利时	17.0	38.0	4.5	9.1
丹麦	10.2	29.0	3.7	9.3
芬兰	13.2	—	4.5	7.3
瑞典	14.5	33.5	4.0	8.4
瑞士	7.7	14.9	3.4	6.9
荷兰	16.3	36.1	4.5	9.2
挪威	11.7	27.1	4.3	9.5
爱尔兰	11.7	27.1	4.3	8.2
希腊	8.7	12.8	6.8	7.8

资料来源：《经合组织观察家》1981年1月号。

从上表可以看出，西欧各国社会保障开支增长速度普遍超过本国同期经济增长率，各国增长情况不平衡，但距离逐渐缩小。按不变价格计算，1960 年 至1975 年间，西欧国家公共社会福利开支的表面弹性与国内生产总值相比，奥地利为1.21，比利时为1.54，丹麦为1.57，法国为1.28，意大利为1.35，挪威为1.66，荷兰为1.62，联邦德国为1.35，英国为1.69，瑞典为1.57。①

60年代，西欧社会保障项目中发展最快、开支最多的是

① 转引自《法兰西手册》1985年6—7月号，第6页。

医疗保险。70年代以后养老金和失业津贴占有的比重越来越大。1975年是个转折点。在此以后，除法国以外，其他国家的社会保障费用都呈下降趋势。社会保障制度的危机已初见端倪。

3. 70年代中期至今是西欧社会保障制度陷入重重困难和大力调整的阶段。1973年以后，西欧各国先后发生战后最严重的经济危机。从此以后，经济停滞或发展缓慢，通货膨胀居高不下，失业问题长期不能解决，对西欧国家推行社会保障制度产生直接影响。再加上人口结构变化等因素，西欧国家的社会保障出现巨大赤字，相继陷入难以为继又欲罢不能的境地。在战后西欧"经济奇迹"和社民党执政时期社会保障制度发展过快、过猛，形成一套无所不包、开支庞大和机构臃肿的制度，也加深了各国的财政危机。

1975年至1981年，西欧国家社会保障开支增长率虽有明显下降，但多数国家仍高于本国经济增长率。1975年至1981年西欧国家社会保障费用平均增长率与经济增长率的对比，联邦德国为19%:3.0%，法国为7.6%：2.8%，意大利为3.1%:3.2%，英国为3.3%:1.0%，奥地利为4.6%:2.9%，比利时为4.6%:3.0%，丹麦为4.4%:2.2%，瑞典为4.0%。1.0%，瑞士为2.5%:1.8%，希腊为2.3%:3.5%，爱尔兰为5.2%：3.5%，挪威为5.6%：4.1%，荷兰为1.4%：2.0%。①1975年至1980年间，西欧国家的社会保障开支在国内总产值中的比重也保持增长的趋势。比利时从24.5%上升到27.7%，丹麦从25.8%上升到28.0%，联邦德国从27.8%上升到28.3%，法国从22.9%。上升到25.8%，爱尔兰从19.4%上升到22.0%，意大利从22.6%上升到22.8%，卢森

① 《经合组织观察家》1984年1月号

堡从22.4%上升到26.5%，荷兰从28.1%上升到30.7%，英国从19.5%上升到21.4%。①1980年欧洲共同体的社会保障费用开支占整个共同体国民总产值的26%，1981年占27.1%。社会保障开支在政府总支出中所占比重上升幅度更大。1957年，英国、法国、联邦德国、意大利、荷兰和比利时六国平均为55.3%，1978年上升到64.7%，目前已达到70%左右。

庞大的社会保障开支加剧了西欧国家的财政不平衡，加重了人民的税务负担，影响了国内投资和产品的竞争能力。联邦德国、瑞典、瑞士等国保持了一定的经济增长速度，经济效率较高。虽然这些国家也提出社会保障制度已达到极限，但社会福利与经济效率的矛盾尚不十分尖锐。英国等国经济发展缓慢，社会福利开支却仍有增无减，矛盾就很突出。特别是在经济不景气、失业严重、通货膨胀和人口老年化的条件下，社会保障制度带来的消极后果日益严重。

西欧各国政府为了摆脱困境，开始对社会保障制度进行调整和改革，主要目标是增加税收和降低社会保险支出，以缓和财政不平衡状况。意大利、比利时、荷兰等国取消了社会福利津贴随物价指数增加的做法，冻结或推迟了按物价和工资调整的期限；法国提高了医疗保险中个人交费的比重；联邦德国政府减少了国家对养老基金和联邦劳动局的财政补贴，降低了养老金发放标准。有些国家提高了领取养老金的年龄下限，取消了征收社会保险税的工资收入上下限，或用取消或降低失业津贴的做法威胁罢工工人。有的国家扶植私人办医疗保险和其他社会保险事业。在英国，有人主张建立一种只帮助真正贫困者的“社会安全网”，代替建立在“普

① 《欧洲共同体文件》1983年4月号。

遍性”原则基础上的国民社会保障制度。瑞典社会民主党执政时建立了“职工基金”制度。职工基金主要用于投资，以增加社会就业；同时将所得利润的3%作为职工养老金，以补助国家发放的养老金之不足。

目前西欧国家社会保障制度发展的总趋势是开源节流。通过修改和提高社会保险税的征收标准，扩大社会保险资金的来源，同时设法压缩和削减社会保险费用开支，并试图利用民间集资和不同部门之间社会保险经费的财政转移等办法，极力使社会保障制度适应经济形势和产业结构的发展变化。随着近年来西欧国家经济的缓慢回升，社会保障经费的赤字稍有缩小，在财政预算中已达到相对平衡，这在一定程度上恢复了人们对社会保障制度的信心。西欧国家对人口老年化问题注意比较早，制订的养老金制度远比美国、日本、加拿大等国周密。但西欧国家社会保障制度中的一些根本弊端并未克服，采取的一些应急措施，如鼓励提前退休以扩大就业又同退休经费负担过重发生新的矛盾。西欧国家的社会保障制度将在艰难中维持下去。

二、西欧社会保障制度的主要内容和实施方式

第二次世界大战以后，西欧各国的社会保障制度发展很快，保险项目不断增加，实施范围越来越广泛。各国互相参照和攀比，基本内容是相同或相近的。但是，由于不同国家实行社会保障制度的历史有长有短，经济发展水平有高有低，又受本国社会结构、文化传统和政治力量对比关系的深刻影响，西欧各国之间在社会保障制度的指导原则、实施方

式和具体政策规定方面也有不少差异。

从社会保障制度在现代社会化大生产中的地位和作用来考察，我们又可以认为，现代社会保障制度是国家为了维持社会再生产，通过立法形式对全体公民在个人谋生 能 力 中断、丧失或需要特别支出时，对其基本生活需要和社会权利予以适当保障的制度。由于社会保障制度是社会化大生产的必然结果和必要条件，它已成为全体公民通过社会立法取得的一项基本权利。

西欧地区多数是工业发达国家，各国人民面临的风险和困难大致相同，社会保障的内容也基本一致。以作为社会保障制度的主要组成部分的社会保险来说，其主要内容是：1. 医疗保险，包括疾病、病残、工伤、职业病等；2. 老年保险，包括退休、养老和老年保健；3. 家庭补贴，包括多子女家庭、单亲家庭、孤儿抚育、分娩、产假补贴等；4. 失业保险，包括失业、职业培训等等。各种保险项目总计约四、五十个。

1980年西欧国家各项社会保险项目支出所占比重（%）如下：

项　目	比利时	丹麦	联邦德国	爱尔兰	意大利	卢森堡	荷兰	法国	英国
医疗保险	22.5	26.8	29.8	36.3	23.2	23.6	29.3	26.2	21.6
老年保险	25.8	35.1	25.8	27.0	34.0	31.1	27.9	34.9	40.4
家庭补贴	11.6	10.0	8.1	8.9	7.4	7.9	9.2	12.5	11.5
失业保险	10.4	11.9	3.7	8.2	1.9	2.1	6.3	6.5	8.6
其它项目	29.7	16.2	32.6	19.6	33.5	35.3	27.3	19.9	17.9
合　计	100	100	100	100	100	100	100	100	100

资料来源：《欧洲共同体文件》1983年4月号。

70年代以前，西欧国家的社会保险费支出中，医疗保险项目一般占第一位。近年来有些国家的老年保险项目已上升到首位，失业保险所占比重也有所增加。下面对西欧国家的主要社会保险项目做些综合比较。

1. 医疗保险

目前西欧国家中存在国民保健制度、健康保险制度和特种疾病保险等几种不同制度。

英国、瑞典、丹麦和意大利等国先后实施了国民保健制度。这种制度的特点是范围广泛，原则上本国全体居民和外国居民均可享受医疗保险。国家医疗机构免费供应医药和治疗。医疗保险预算每年经议会辩论通过，经费来源主要靠国家的税收。国家通过社会事务部，集中管理和协调全国的医疗卫生业务。同样是国民保健制度，各国的实施方式和水平有所不同。丹麦政府每年根据收入多少，把居民划分为两大类：所有居民都可以住公立医院，没有时间限制，可以免费领取处方中的各种药品，但收入超过标准者（约占全国居民的15%）要支付一定诊费。必须到私人诊所看病的，不能全部报销。瑞典居民可以找任何医生看病，但在私人诊所看病只能报销医疗费用的75%。各国公费医疗水平也不一致。在英国，挂号费、医药费和住院费100%地报销；瑞典只能报销50%的药费，挂号费和住院费全部报销；丹麦只能报销75%的药费，其他标准一样。瑞典有30几种治慢性病的特效药是免费供应的。

法国、联邦德国、比利时、荷兰等国实行健康保险制度。这种制度的资金来源主要靠投保人交纳的社会保险税。其共同特点是病人可以自由选择医生（但很难找专科医生看

病）；同时并存公立医院和私人医院两种保健体系；医生以看病收入为生，不从政府机构领取工薪。各种健康保险制度包含的范围和公费医疗程度有很大差别。法国的强制性疾病保险制度覆盖面达到全国居民的99％。联邦德国有89％的居民可以享受合法的疾病保险待遇，其余的人要靠私人企业支付医疗费用。比利时对全体居民实行强制性疾病保险，住院全部免费，但对工资收入者和独立劳动者实行不同的制度。独立劳动者约占全国居民的15％，他们只能在患严重疾病、住院、做手术时才能享受公费医疗待遇，小病要找私人保险公司支付。工资收入者看牙科或小毛病时，只能报销75％。荷兰对全体居民的疾病保险仅限于大病重病，只有70％的居民可以享受一般疾病保险。但是，其中低工资收入者、领取失业补贴的失业者，领取养老金者以及某种行业（矿工、铁路职工、国家公务员）可以享受强制疾病保险待遇，他们约占投保人总数的50％。余下的20％投保人可以自愿参加疾病保险制度，多是些老年人。荷兰的医疗保险水平较高，投保人交纳医疗保险税为数有限。

60年代以来，西欧国家的医疗保险费用增长很快，详见下表：

国家支出一般均占医疗保险费用总开支的3/4以上。比重最大的是瑞典、比利时，1980年占92％，英国占91％，意大利占89％。

造成医疗保险费用增加的因素是多方面的，除药品和医疗设备日益昂贵外，还有人口老年化和医疗保险制度不合理等原因。据估算，65岁以上老人的医疗保险费用相当于平均费用的2倍，75岁以上老人的相当于平均费用的4倍。瑞典的医疗保险开支中50％用在只占全国人口16％的65岁以上老人

医疗保险开支在国内总产值中所占%

	全部支出				国家支出	
	1960	1970	1975	1980	1960	1980
比利时	—	4.0	5.2	5.9	2.7	5.4
丹麦	—	6.1	6.5	7.8	3.6	6.2
法国	4.3	6.1	7.1	8.0	2.5	6.1
意大利	3.8	4.5	7.4	6.5	2.9	5.8
荷兰	3.9	6.0	7.7	8.3	1.4	6.5
联邦德国	4.8	5.7	8.4	8.0	3.1	6.2
英国	4.0	4.6	5.6	5.7	3.4	5.2
瑞典	—	7.3	8.0	9.8	3.4	8.8

资料来源：经合组织：《法兰西手册》1985年7月号。

的身上。随着环境污染、工作和交通事故的增加，以及“小病大养”等生活方式的蔓延，使医疗保险费用增加了额外负担。医疗制度的不合理也是医疗保险费用猛增的一个不可忽视的原因。法国医院的预算取决于当年病床的利用率，有些医院便故意拖延病人的住院期。意大利关于“伤残”的规定是“做工挣钱的能力下降”，致使每年有500万工人可以领取伤残抚恤金。荷兰每6个工人中就有1人列入“终身残废”的名单，可以领取原工资的80%。针对上述情况，西欧有些国家正在修订医疗保险制度。英国原来规定外国逗留者也可享受公费医疗，现在改为要在英国居住1年以上。比利时规定领取养老金或遗属补助金者也要交纳医疗保险税。法国提高了医药费自理部分，辅助药品、化验费不能全部报销。瑞士等国则在试行医疗保险“私有化”措施，政府扶植私人办医疗保险事业。

2.老年保险

西欧现行老年保险制度包括退休、养老和遗属补贴，形式多种多样，十分复杂。除一些基本制度外，还有许多补充制度，互相交错。

从基本制度上划分，老年保险有普遍保险制度和职工保险制度两种形式。

北欧国家和英国对老年实行普遍保险制度。这种制度强调的原则是"援助已经不能依靠劳动满足自身需要的老年公民（或居民）"，对所有老年人实行普遍保险。这种普遍保险制度的资金来源不一样，有的主要靠国家财政补贴，有的主要来自投保人交纳的社会保险税。丹麦的养老基金的90%由国家财政提供，其余10%来自按收入比例征收的社会保险税。在瑞典，国家财政补贴、雇主按工资总额交纳的社会保险税，和独立劳动者按收入比率交纳的社会保险税各占1/3。参加这种老年保险制度的唯一条件是年龄和居住时间，养老金的标准是统一的。挪威、荷兰、英国的养老基金是依靠投保人交纳的社会保险税，所有老年居民均可参加这种老年保险，但必须交纳一定时期的保险税才能领取全额养老金。养老金的标准也是统一的。

法国、联邦德国、意大利等实行老年职工保险制度。这种保险制度强调要帮助有劳动能力的人事先安排好自己的退休生活，享有同退休前收入水平相应的生活水平。它主要是面向工资收入者的，非工资收入者另有独立的养老金制度。老年职工保险制度的基金主要来自投保人和雇主交纳的社会保险税，国家的财政补贴仅占很小的比重。退休金的标准是按照本人退休前的工资收入来确定的。

普遍保险和职工保险这两种退休制度都有其缺欠和不足。前者发放的退休金太少，远远低于在职者的最低工资收入水平，难以维持生活；后者保险的范围有限，有许多人，如老年家庭妇女无法享受这种保险。因此，西欧各国又建立了一些补充退休金制度。

补充退休金制度可大致分为两种类型：一种是企业范围内的补充退休金制度，另一种是整个产业或行业实行的补充退休金制度。企业实行补充退休金制度目的在于利用这种“特殊待遇”稳定本企业职工，实际上成了管理劳动力的一种手段。按产业、行业或部门实行的补充退休金制度由企业主、产业工会和政府三方代表谈判决定，国家可以进行一定程度的干预。

在英国，由于普遍保险制度提供的退休金很少，每个企业都为本企业职工制订了补充退休金制度。若退休金仍然太少，职工可以同保险公司签订老年保险合同。联邦德国只在一部分企业中存在补充退休制度。

丹麦实行统一退休金制度，因此对工资收入者再发放同样标准的补充退休金，条件是他们要交纳一定的老年保险税。法国则根据劳资双方签订的集体合同，由双方共同管理的社会保险机构向职工发放补充退休金。瑞典采取一种介于丹麦与法国之间的制度，除了普遍保险制度以外，还有全民性补充退休金制度和私人退休金制度。私人退休金由劳资双方谈判签订集体合同，共同监督实施情况。

有些国家对政府公务人员、教师、国有化企业职工实行单独的退休制度，对劳动条件特殊和有风险的矿山、铁路、航海等行业实行专门的老年保险制度，通常比统一的保险制度要优厚些。

近些年来，对于独立劳动者、家庭佣工、短工也实行一定程度的保险，或为他们规定了自愿保险的办法，保障他们不致因年老而丧失收入。

西欧各国由于生活条件的改善和医疗技术的进步，人的寿命越来越长，65岁以上的老人已占全国人口的13—15%，造成人口结构的老龄化。达到退休年龄的人数众多和老年人的寿命延长，导致老年保险费用增长很快。1980年西欧各国老年保险费用在国内总产值中的比重分别为：联邦德国13.2%、瑞典11.0%、英国10.9%、荷兰9.8%、意大利11%、法国11.0%、比利时9.9%（1979）。1975年以后，老年保险费用在社会保险费用的总支出中已占首位，超过医疗保险。据1981年国际劳工组织的材料，奥地利、联邦德国、荷兰、瑞典等的老年保险费用占社会保险总支出中的50%以上，法国占43.9%，比利时占32.5%。

人口老年化和老年保险费用的螺旋式上升带来一系列问题，使退休人口与劳动人口的比例失去平衡，造成劳动人口的负担过重。

1980年西欧国家中65岁以上人口在每1000个15岁—64岁劳动人口中所占的比重（‰）如下：

联邦德国：	234	意大利	193
奥地利：	241	挪威	239
比利时：	271	荷兰	174
丹麦	223	葡萄牙	164
西班牙	172	英国	232
荷兰	177	瑞典	254
法国	219	瑞士	207

据估算，被供养人口与劳动人口的比率每增加1%，社

会保险费用支出就相应增加1%。

交纳退休保险费的劳动者与领取退休金者的比率越来越小。在联邦德国，两者的比率1960年为100:34.1，1970年为100:43.9,1979年为100:56.6;在意大利,1655年为100:36.2,1980 年 为 100:41.1。近 年 来 西欧一些国家为了解决严重的青年就业问题，采取鼓励提前退休的政策。联邦德国、斯堪的纳维亚各国政府对提前到60岁至62岁退休的人给予优厚待遇。比利时、法国、英国实行职业交换或职业转让制度，实际上是一种提前支付退休金的办法。老年人就业率的下降使老年保险经费受到收入减少而支出却增加的双重压力，进而加重了劳动人口的负担。1977年西欧国家中15岁到64岁年龄组的劳动人口每人为养老金承担的费用相当于1957年的4—6倍，荷兰达到7倍。失业保险和退休保险互相掣肘，往往顾此失彼，带来严重后果。

此外，西欧现行老年保险制度中也存在一些弊病和不合理现象。例如，有的退休者收入超过同类型就业者的收入。以不变价格计算，法国养老金在20年内增长了两倍，比工资增长率高出50%。意大利的文职官员20岁参加工作，40岁就可以退休，退休金为原工资的60%。他们拿 着 这 笔退休金（外加医疗保险费），可以悄悄另找工作。英国政府规定，凡超过退休年龄继续工作5年者，在领取工资 的 同时也可领取退休金。近年来由于财政困难，西欧国家对老年保险制度也采取压缩开支、降低标准等做法。法国过去对领取养老金者一向免除医疗保险税，现在采取强制征收的政策。瑞士提高了对养老金领取者的配偶发放附加补贴的年龄限制，从45岁提到55岁，附加补贴率则从35%下降到30%。奥地利降低了对养老金领取者的子女附加补贴的最高限额。有的国家扶

植以交纳老年保险税方式维持的私人老年保险事业，由政府给予适当补贴。

3.家庭补贴

家庭补贴在西欧的社会保障制度中是与医疗保险、老年保险以及失业保险的作用略有不同的一个保险项目，其目的是为了鼓励生育，扩大社会劳动力的再生产，对有子女的家庭给予定期支付的津贴。第二次世界大战以后西欧国家实行家庭补贴的目的，主要是为了鼓励多生育子女。比如比利时规定，对生育4个孩子的家庭，政府要予以表彰，并发给17万比利时法郎的免税家庭补贴。法国鼓励生三个孩子，给予高额补贴。补贴的项目很多，大致包括产假补贴、单亲补贴、入学补贴、孤儿补贴、特种教育补贴等等。但一般数额都不大。此外，对负担较重的家庭还发给住房补贴，可减免一部分税收和家庭旅行车票减价等。西欧实行“普遍家庭补贴制度”的国家对有一个孩子以上的家庭普遍发给家庭补贴，资金完全来自政府财政开支。实行“职工家庭补贴制度”的范围限于工资收入者，经费来自雇主按工资总额的统一比率交纳的家庭补贴税，不足部分由政府补贴，职工不交纳家庭补贴税。但比利时、法国、荷兰等国的独立劳动者必须交纳保险费才能享有家庭补贴。

西欧国家的家庭有一个子女便可以享受家庭补贴，子女越多，补贴越多，一般到4个子女为止。第一个孩子可以补贴到15岁至18岁，上大学者补贴到25岁，残废儿童补助到18岁或无限期。产假补贴从14周（联邦德国）到9个月（瑞典）长短不等，补贴金一般为平均工资的90—100%。产假可延长29周（英国）至1年（奥地利），从失业补贴中给予一定比例

的补贴。法国、荷兰、挪威、瑞典还实行1—2年的产假，可以由父亲、母亲或父母二人轮流享受，以照顾子女，但不发家庭补贴。联邦德国规定，产妇的家庭补贴达不到原有工资的水平，可在合法假期内向雇主申请4个月的差额补贴。有的国家规定，分娩时期（6天）的住院费用由医疗保险经费开支。由于西欧国家离婚率较高，非婚子女日益增多，出现了大量独身妇女带孩子生活的家庭（瑞典占1/4、法国占10%），对这种单亲家庭给予额外补贴和住房补贴。瑞典、挪威还规定有子女的家庭可以调换上班时间和改变工作条件，以协调职业与家庭生活的关系。

1981年家庭补贴（不含住房补贴）在社会保障总支出中所占比重，比利时为11.8%、丹麦为10.77%、法国为12.3%、荷兰为9.4%、联邦德国为8.45%、英国为12.59%。家庭补贴数额很小，在社会保障费用总支出中占的比重不大。同其他保险项目比较，多数国家中的家庭补贴增长缓慢，所占比重有下降趋势。1970年法国的家庭补贴开支占社会保障总开支的19%，1982年下降到13.1%。1982年法国家庭平均得到的家庭补贴在所得到的全部社会保险金中仅占14.5%，远远低于老年保险津贴（占41.4%）和医疗保险津贴（占34.1%）的收入。1982—1983年度，英国的家庭补贴支出占社会保障总支出的12.6%，当年约有720万个家庭享受家庭补贴，平均每个孩子每月得到的补贴仅合320法郎。联邦德国1982年的家庭补贴开支仅占社会保障总支出的4.5%。但是各州政府比较重视家庭补贴政策，巴伐利亚州尤为突出。联邦德国实行普遍家庭补贴制度，资金来源靠联邦政府和地方政府的财政收入。近年来，联邦德国对有子女家庭的补贴额有所下降（如父母年收入超过4.3万马克，第二个孩子的补贴从

每月100马克降到70马克，第三个孩子从220马克降到140马克）；补贴的年龄限度也从18岁降到16岁。但对低工资收入家庭的学徒工、大学生补贴延长到27岁。

此外，西欧国家对家庭生活发生特殊困难的发给临时补贴或救济，标准不一，要视申请补贴或救济者的家庭收入多少和困难性质而定。对无法享受任何社会保险者，提供“社会援助”，以便帮助他们克服面临的困境。“社会援助”无需事先申请，按规定发放，但有时要向责任肇事者或领取社会援助金者的近亲索取赔偿。“社会援助”可以说是家庭补贴的最后一种方式

4.失业保险。

西欧多是工业发达国家，劳动市场组织程度高，因此，失业保险制度建立较早，形式多样，也比较完备。西欧现行失业保险制度主要有强制性失业保险、自愿失业保险、双重性失业保险、特种职业失业保险和一次性失业救济等形式。

英国、意大利、奥地利、瑞士等多数西欧国家实行强制性保险制度，保险范围广泛，包括了大部分工资收入者。这种保险制度的资金来自投保人、雇主交纳的保险税，不足部分由中央政府或地方政府予以财政补贴或低息贷款。

瑞典、丹麦、芬兰等国建立了自愿失业保险制度。这种制度一般是由产业工会办的，由工会所属的失业资金会负责管理。工业、商业、手工业、运输业的职工和独立劳动者都可自愿参加，但工会会员强制参加。目前实行自愿失业保险制度的国家中，已有1/3到1/2的工资收入者参加了这种保险。

联邦德国、荷兰、法国实行强制失业保险与自愿失业保

险相结合的双重制度。有些雇员参加产业工会的自愿保险制度，其它雇员只能参加普遍强制失业保险。

此外，许多国家对建筑、码头、铁路、海运等特种职业，以及政府公务人员制订了专门的失业保险制度。还有些国家规定由政府或雇主对失业工人发给一次性失业救济费或解雇费。

无论实行何种失业保险制度，同时都要实行失业救济。英国由于失业保险金很少，便结合实行失业救济制度，用失业救济来弥补其不足，以便保证失业者能够维持一定水平的收入。法国、瑞典、联邦德国则是在失业保险期满以后，失业者没有找到工作，无法维持生活时，再发给失业救济金。法国把保障家庭收入的政策也放在失业救济政策范围内；意大利、荷兰等国则从“无能力劳动者”或“劳动能力下降”的角度发给他们抚恤金。1980年法国失业者享受失业保险的占81%，享受失业救济的占19%；联邦德国分别占79%和21%；英国为52%和41%，另有7%同时享受两种失业补助；瑞典为72%和28%。

西欧不同国家之间失业者得到的失业补贴额差别很大。1980年失业工人的失业补贴额在本国工人中等工资净收入中所占比重（%）如下：

	法　国	联邦德国	英　国	瑞　典
真正的失业者	51.5	35.9	27.0	50.2
培训中心待业者	68.9	84.5	20.5	69.3
提前退休者	97.5	71.2	31.4	65.0
失业与准失业者平均	57.7	42.8	26.4	58.9

资料来源：《法兰西手册》1984年3—4月号第68页。

从上表可以看出，英国失业者领取的失业补贴最少，只占工人平均工资净收入的四分之一，联邦德国约占40%，瑞典和法国接近60%。还可以发现，英国采取把水平拉低平均分配的政策；联邦德国和瑞典突出职业培训；法国则对提前退休者给予优厚待遇，以便扩大青年就业。这反映了西欧国家在解决失业问题的指导思想上，侧重点有所不同。

单纯从失业补贴数额来看，瑞典和法国的失业者处境似乎相对最好。但还应看到，失业者中有多少人能够领到失业补贴？即西欧国家失业补贴的范围或覆盖率。

1980年西欧国家各类失业者中领取失业补贴的人所占比重（%）：

	法　国	联邦德国	英　国	瑞　典
失业者	55.8	71.5	75.4	60.7
培训中心待业者	100	86	100	100
提前退休者	100	100	100	100
失业与准失业者平均	60.5	74.3	77.7	74.5

资料来源：同上表

从上面两表可以看出，英国失业补贴标准低，但覆盖率最高，法国与之相反。瑞典失业补贴标准则较高，覆盖率也较大。

近年来由于西欧国家中存在结构性失业现象，失业人数有增无减，失业保险制度面临很大困难，失业补贴标准有所下降　控制也更严格了。1978年联邦德国失业工人中得到失业补贴者达到76.7%，1982年失业补贴覆盖率下降到76.1%。1982—1983年度英国的失业保险开支仅占全部社会

保险支出的6.5%，失业补贴覆盖率仅占48.8%，每个失业工人平均全年得到的失业补贴仅有1383英镑。法国的许多青年或妇女，尤其是青年妇女得不到失业补贴。1983年法国失业者中，25岁以下的妇女有52.9%得不到失业补贴，25岁以下男青年也占48.4%；失业补贴覆盖率仅达58.8%。

为了解决失业保险费用的巨大赤字开支，西欧国家分别采取一些调整措施。英国从1982年起强制征收失业保险税，联邦德国从1983年起把失业保险税税率从4%提到4.6%。有的国家缩短了失业补贴期限，并规定失业者无正当理由拒绝与职业介绍所洽谈时，暂时或长期停止发给他失业救济金。

三、西欧国家社会保障资金的来源与分配

社会保障费用在西欧国家的财政预算中占有重要地位。西欧国家财政收入中的一个主要项目是"强制征收"（或译为"必要提款"）。"强制征收"的内容分作两大类：一类是由国家征收的直接税、间接税以及各种地方税，另一类就是社会保险税。由政府、社会保险机构向工资收入者、独立劳动者和雇主征收社会保险税也称作"社会性征收"。社会保险税或"社会性征收"实际上是一种变相的劳动收入所得税。这是西欧国家社会保障资金的主要来源，其次是国家财政补贴和其它经常性收入。

近些年西欧各国"强制征收"在国内总产值中的比重（%）增长趋势如下：

	1965	1970	1975	1980	1982	1983	1984
瑞　　典	35.7	40.2	43.9	49.4	50.3	50.5	50.6
比 利 时	30.8	35.8	41.8	44.7	46.0	45.4	—
荷　　兰	33.6	37.9	43.6	45.7	45.5	47.3	45.4
丹　　麦	29.9	40.0	41.4	45.5	44.0	46.2	47.3
法　　国	35.0	35.6	37.4	42.5	43.7	44.6	45.4
英　　国	30.6	37.3	35.7	36.0	39.9	37.8	38.6
联邦德国	31.6	32.9	36.0	37.8	37.3	37.4	37.3
欧洲共同体平　　均	29.6	33.4	36.0	39.0	40.6	41.4	—

资料来源：《法兰西手册》1986年3—4月号。

1983年西欧各国的社会保险税收入在本国“强制征收”中所占比重是：法国占43.9%，比利时占30.7%；英国占17.7%，意大利占35.9%，荷兰占45.0%，联邦德国占35.7%，瑞典占26.9%，欧洲共同体合计占28.8%。

西欧国家的社会保障资金有4个来源：1.雇主交纳的社会保险税；2.职工缴纳的社会保险税；3.国家的财政补贴；4.其它经常性收入（如社会保障基金的利息收入等）。由于各国实施社会保障制度的方式和范围不尽相同，社会保障资金的构成和各项来源所占比重也有些差异。意大利、法国和联邦德国由企业主缴纳的比重较大，分别占社会保障基金的58.8%、56%和42%；丹麦、爱尔兰和英国则是国家负担的比重最大，分别占84.9%、62.5%和43.6%；职工个人负担一般占资金来源的15—20%，其中丹麦最低，仅占1.8%，法国最高，占到23.7%；至于第四项来源，一般比重都很小。

1980年西欧国家社会保险基金的构成（%）

	比利时	丹麦	联邦德国	法国	爱尔兰	意大利	卢森堡	荷兰	英国
雇主缴纳的保险税	41.0	9.6	42.7	56.0	25.1	58.8	36.2	37.1	33.3
职工缴纳的保险税	20.1	1.8	22.1	23.7	11.4	13.6	22.6	25.8	14.6
国家财政补贴	34.7	84.9	26.7	17.7	62.5	24.9	31.6	20.4	43.6
其它经常性收入	4.2	3.7	8.5	2.6	1.0	2.7	9.6	16.7	8.5

资料来源：《欧洲共同体文件》1983年4月。

1.社会保险税（或社会性征收）

这是西欧国家社会保障基金的最大来源。社会保险税是从投保人的劳动收入中强制性地直接扣除的。无论是由企业主缴纳的还是职工缴纳的，社会保险税中的绝大部分（90%以上）是根据企业的工资总额和职工的毛工资收入计算的。企业主为本人缴纳和独立劳动者缴纳的社会保险税（约占10%以下）也是对职业收入（企业利润）的一种直接扣除。

由于社会保险税大部分是按工资收入计算的，要计入工资成本，直接影响到企业招工和产品竞争力。1981年社会保险税在工业部门工资成本费用中的比重是：联邦德国占20.4%，法国占26.5%，意大利占24.6%，英国占16.5%。这种间接工资费用的增长导致企业宁愿增加技术设备，影响了就业的扩大。

企业的社会保险税与所得税相反，税率是递减的。譬如，1985年11月1日法国规定，企业的工资与征税标准（每月9060法郎）相等，社会保险税（包括雇主和职工）的税率为52.3%。工资超过征税标准2倍，税率减至42.9%，超过3倍减至39.8%，依次递减。结果，非熟练工人较多的企业

缴纳社会保险税的比重大于熟练工人较多的企业。不过，递减率已日趋缩小。

近十几年来社会保险税的发展趋势是，由职工（和独立劳动者）缴纳的比重不断增加；由企业主缴纳的部分日益下降，特别是1975年至1984年期间尤其明显。以法国为例，按比重（%）计：

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984
雇主纳税	73.7	73.4	69.3	67.7	68.5	67.6	67.2	65.8
职工纳税	18.8	20.6	24.1	25.7	24.6	25.5	25.7	26.8
非工资收入者纳税	7.5	6.0	6.6	6.6	6.9	6.9	7.1	7.4

资料来源：1984年国家决算。

1970年至1980年，法国的社会保险税在国内总产值中的比重增加了5个百分点（从12.9%上升到18.3%），1981年以后略有下降。联邦德国、意大利和英国的社会保险税所占比重则保持稳定。1975年至1980年，社会保险税的年增长率快于其它税收的增长速度；1980年以后社会保险税增长放慢，与其它税收增长速度接近。

1980年以后，社会保险税在西欧国家"强制征收"中的比重趋向平稳，见下表：

	1975	1980	1981	1982	1983	1984
联邦德国	35.7	35.1	38.1	39.1	35.7	—
法　　国	39.9	43.6	42.8	43.2	43.9	43.4
意 大 利	44.4	36.6	35.2	35.1	35.9	—
英　　国	18.2	17.5	17.3	17.6	17.6	—

资料来源：《欧洲统计》与国家决算。

社会保险税（即社会性征收）的增加，在短期内会造成职工实际购买力的下降；对企业主来说，由于工资成本的提高，必然要提高产品价格，把负担转移到消费者身上，否则利润率就会下降。从长期来讲，社会保险税这种“间接工资”的增长有时可以从“直接工资”的相应增长中得到补偿，个人的社会保险税负担增加不算太快、太重。社会保险税作为工资费用的组成部分，在长期内必然保持相对平衡。

除雇主和职工交纳的社会保险税以外，还有少量社会保险税来自非工资收入者。“非工资收入者”包括农业经营者、手工业者、独立劳动者和自由职业者等，他们大部分参加自愿社会保险制度或专门社会保险制度。每种保险项目有征收保险税的单独标准，通常高于工资收入者。近年来有些国家开始对领取养老金、退休金、失业补贴、大学生奖学金等各种“替代性收入”征收社会保险税。在统计中也计入“非工资收入”项目之内。例如，法国从1980年起从基本退休金中提取10%的疾病保险税。失业补贴如果超过最低工资标准，也要交纳10%的医疗保险税。1984年法国对各种社会保险金中再次征收的社会保险税占法国社会保障机构资金总收入的4%。

在社会保险税中还有一种“虚拟社会保险税”，即只出现在账面上，并不实际征收。例如，国家向退休文职人员和军事人员发退休金，并不要求他们交纳相应的社会保险税。全国和地方政府发放的家庭补贴也属于这种情况；私人企业或国有化企业非法发放的各种补贴或向临时工发放的补充津贴均不交纳社会保险税。1984年法国的社会保险税实际收入只占国家结算收入的94%，其余是虚的，并未收上来。

2.国家财政补贴

国家财政补贴在西欧各国社会保障资金来源中所占比重相差悬殊，这主要是由于各国实行社会保障制度的方式不同。丹麦、爱尔兰、英国实行国民公费保健制度，国家承担全部医疗费用。因此，1980年这三个国家的财政补贴分别占本国社会保障资金的84.9%、62.5%和43.6%，法国对社会保障资金的财政补贴主要用于协调不同社会集团的利益，使之差距不要太大，或维持某些部门职工的传统利益，对特殊风险提供经费，对整个社会保障收入只起补充和调剂作用。因此，法国的财政补贴在社会保障资金中比重较低，1980年仅占17.7%。联邦德国的家庭补贴全部由政府负担，因此国家财政补贴占社会保障资金比法国高，1980年为26.7%。

国家财政补贴同社会保险税一样，也是来自公民纳税，只是国家从其它税收中提取一部分用来支付或补充社会保障开支。因此，西欧各国的财政补贴在社会保障资金中占有不同比重是同本国的税收制度密切相关的。

1983年西欧国家"强制征收"构成（%）如下：

	英国	法国	联邦德国	意大利	比利时	荷兰	卢森堡	欧洲共同体
社会保险税	17.7	43.9	35.7	35.9	30.7	45.0	25.0	28.8
直接税	38.5	17.8	33.4	36.8	41.1	27.4	44.6	34.4
间接税	43.8	38.3	30.9	27.3	28.2	27.6	30.4	36.8

资料来源：根据经合组织数字重新编制。

从上表可以看出，税收在"强制征收"中所占比重较大，国家财政补贴在社会保障资金中所占比重也大，反之亦然。其中英国、法国和联邦德国是代表不同水平的三个典型：英国的社会保障资金来源主要依靠各种直接税和间接税（增值

税、所得税、工资税、遗产税等）；法国的社会保障资金主要来源于社会保险税（即间接工资税）；联邦德国介于两者之间。无论直接来自投保人的社会保险税，还是来自纳税人的直接税抑或各种间接税，三者都可以通过物价、工资等形式互相转化。

财政补贴包括中央政府和地方政府的财政拨款，对官方社会保障机构的低息贷款，对失业资金会等自愿保险组织的财政补贴，以及各项减免税收等优惠政策。有些特殊社会保险制度的资金完全或大部来自国家财政拨款。

如前表所示，从1965至1983年，西欧国家的“强制征收”率（占国内总产值的%）均明显提高。在“强制征收”普遍上升中，有些国家社会保险税增长较快，有些国家重点提高了工资税或物价税。一般趋势是70年代社会保险税增长速度超过其他税收，80年代两者的增长速度趋向平衡，不同国家在不同时期加以适当调整。

国家财政补贴一般必须经过议会通过或采取其他立法程序确定，有一定的法律约束性。

其它“经常性收入”主要指社会保障基金的利息收入和社会福利事业的部分收入，一般比重很小，约为1—10%左右。例如，瑞士、瑞典等国利用国家财政补贴建立储蓄金制度；有些国家工会建立了失业保险基金；还有些国家在不同产业部门或不同保险项目之间进行财政转移，所有利息或附加收入均列入社会保障资金的总收入。

四、西欧国家社会保障的管理体制

西欧各国社会保障制度的主要内容和资金来源大同小

异，只是实施范围、标准和重点有所不同。但是，各国社会保障制度的法律规定和管理体制却千差万别。这是因为不同国家的社会保障制度的建立和发展都有自己的历史背景，有不同的经济、社会和政治环境，因而各具特点。同时，有些制度是专门为了适应这种或那种特殊需要，满足这个或那个社会阶层的要求建立起来的。有时互相交叉、互相渗透，发展趋势是越来越复杂。进行简单的分类和比较难以准确地反映出各国社会保障制度及其管理体制中的各种复杂情况。

为了便于综合介绍，我们只能从指导原则和立法形式上加以适当区分。

从指导原则上讲，西欧的社会保障制度可划分两种类型：一些属于社会保险范畴，另一些属于社会援助（或社会救济）范畴。建立社会保险制度的指导原则是承认每个社会成员都有享受社会保险的权利，既能奉献，也能索取。社会援助制度的指导原则是社会集体应该为少数丧失收入的社会成员提供援助。

社会保险制度一方面征收社会保险税，另一方面又发放社会保险金，有收有支，是一种社会再分配制度。但是，征收社会保险税的标准不是看投保项目的风险大小，而是根据投保人的收入水平。发放社会保险金，有时根据投保人过去的收入（退休金、失业保险金等），有时与投保人的收入完全无关（如医疗保险金、家庭补贴等）。

社会援助制度则无需事先交纳社会保险税，经费来自国家和地方政府的财政拨款。发放的标准在于确定是否有此需要和能否维持最起码的生活水平和社会要求。

从立法形式上划分，西欧国家的社会保障制度有以下几种形式：

1.国民社会保险制度

国民社会保险制度最早是英国根据“贝弗里奇报告”的“普遍性”原则和工党政府的施政纲领建立起来的。它的指导原则是全体公民应普遍享有社会保障权利，国家应负起保障公民福利的职责。因此，实施范围包括本国全体公民和在本国领土上居住了一定时间的外国人。国民社会保险制度是一种强制性的保险，不问受保人以前的收入和目前的经济状况，按照统一标准征收社会保险税和发放社会保险金，发放时间长短以实际需要为准，不受其他条件限制。国民社会保险的资金主要来源于国家财政收入，国家作为管理者和财政保证人起着主要作用。实行国民社会保险制度的国家一般都建立了全国和地方的社会保险机构，对社会保险经费实行统一的行政管理。

英国和斯堪的纳维亚各国的社会保障制度基本上属于这种类型。社会保险范围比较广泛，但保险补贴额很小；由国家负担的领取退休金的人数也有限。社会保障经费来源主要靠税收，以国家行政管理为主。社会保障经费收支受政局变动或政府更迭影响较大

2.职工社会保险制度。

建立职工社会保障制度的指导原则是每个人只能根据其过去的劳动情况和目前的收入情况享有相应的社会保障权利。参加这种社会保险制度的，最初仅限于职工，即工资收入者。投保人必须交纳社会保险税才能享受保险待遇，职工交纳社会保险税和领取社会保险金都直接或间接地与他以前收入多少、工龄长短、是否因公致伤等相关联。其中家庭补

贴也取决于是否存在雇佣关系。职工社会保险制度的资金来源，全部或大部靠雇主和职工交纳的社会保险税。雇主和职工投保带有强制性，交纳社会保险税的数额和比重一般通过法律形式确定。资金不足时，由政府给予财政补贴。

在职工社会保险制度中，又有“普遍社会保险制度”和“部门社会保险制度”之分。

普遍社会保险制度按投保人收入比例征收社会保险税和发放社会保险金，与投保人的雇佣关系密切相连。但这种制度实施范围广泛，形式趋向统一，几乎包括了全部或大部分工资收入者和非工资收入者。政府对这种保障制度承担一定的财政保证作用。法国现行各种社会保障制度中就以普遍社会保险制度为主。它所保障的范围占全国人口的65%，包括工业、商业、政府公务人员、大学生、孤、寡、残等。社会保障基金由雇主和雇员按法律规定的比例分摊，双方各出同等数量的代表共同管理。荷兰的职工保险制度更广泛，包括“劳动能力下降者”。

部门社会保险制度是按部门、行业、企业建立起来的社会保险制度。许多国家矿工、海员、铁路、建筑、银行按职业系统建立了部门社会保险制度。农业经营者、手工业者、零售商贩、自由职业者也可参加工伤保险和职业病保险等行业保险制度。不同社会职业之间享有社会保险待遇有一定的差别，但差别在逐渐缩小。

政府对这种社会保险制度也承担部分财政保证，或者用财政拨款形式提供一部分保险基金，或者为特定保险项目提供经费。

3．社会援助制度

建立社会援助制度的原则是保证每个公民维持最低生活

水平，援助对象是低于最低贫困线的人。西欧各国对“社会援助”概念的理解和运用不尽一致，联邦德国比法国更广泛。联邦德国的社会援助制度除提供传统性的物质援助外，还提供社会服务，以保障个人的发展，故又称“社会促进援助”。

社会援助制度无需交纳社会保险税，也不必事先申请。社会援助的目的是在发生突然事件，或其他社会保险制度都不适用时给予临时性援助。提供社会援助的条件是：必须是本国公民，外国居民只能享受部分社会援助（如食品、分娩、防痨等）。社会援助内容包括对战争受害者的“社会补偿”，对少年儿童的食品、教育补贴，对老、残、盲、痨病人的特殊困难补助等。

发放社会援助之前，一般要对发放对象的经济来源、目前收入状况和社会需要进行调查核实，然后按照统一的最低生活费用标准，提供社会援助年金或平衡补助金等。资金来源靠国家财政拨款，由社会保险机构统一管理。这种社会援助制度带有英国早期“济贫法”的历史痕迹，因此有人叫它“济贫法式的社会保险制度”。目前，这种制度在西欧的各种社会保障制度中已退居次要地位。近年来在社会保障资金日绌的情况下，英国有人又主张从“普遍性”原则退回到“选择性”原则，建立只“向真正的穷人”提供援助的“社会安全网”制度。

除以上几种主要社会保险制度外，还有为高收入的独立劳动者或经理人员建立的“退休金保险制度”或“储蓄保险基金会”。这是一些自愿保险制度，交纳社会保险税的标准高于强制性职工保险制度。瑞典、丹麦、芬兰等国建立了“工资收入者基金会”，比利时法国建立了“失业救济基金

会”，均是由产业工会管理或劳资双方共同管理的自愿社会保险制度，政府给予适当援助并进行监督。在某些劳动特别艰苦或危险的行业中，按照法律规定实行“雇主责任保险制度”。除工伤保险外，比利时，联邦德国近来还规定雇主要对本企业职工的职业病进行责任保险，保险税全部由雇主承担。

西欧各国实行的社会保障制度各不相同。在一个国家内部，也同时存在几种社会保险制度，往往以一种或两种为主，其它制度补充。例如，英国和北欧国家以国民社会保险制度为主，同时在不同部门实行部门社会保险制度。法国最初曾仿效英国建立了国民社会保险制度，后来又在国民保险与职工保险之间徘徊。目前法国没有全民性社会保险制度，而是以普遍社会保险制度为主，同时辅以各种专门保险制度、补充保险制度和少量社会援助措施。联邦德国实行职工社会保险制度，但工人和职员分别实行两种不同保险制度，按收入比例交纳保险税，收入高享受保险待遇也高。社会保障经费由职工与雇主协商管理，与政府保持相对独立。同时也存在少量全民性社会保险项目。比利时对工资收入者和独立劳动者实行两种不同的社会保险制度，分别由不同社会保险机构管理，后者的社会保险待遇大大低于前者。意大利的社会保险制度最为复杂，1978年意大利建立了英国式的国民社会保险制度，但经费来源中征收的社会保险税只占很小比重。其他社会保险制度均是按行业划分的，类似法国、联邦德国的职工保险制度。

西欧国家的社会保障结构和管理体制分几个层次，有国家、雇主和职工个人共同集资的普遍保险，有企业主和职工双方交费共同管理的企业补充保险，也有国家财政拨款的社会援助（即社会救济）。这种管理体制便于调整各方的利益

和调动各种资金来源，也便于分别管理。

五、欧洲共同体对社会保障制度的协调

欧洲共同体成立以来，一直比较注意协调各成员国之间的经济、社会发展，并逐步形成了一些共同的社会政策，建立了欧洲社会基金和其它协调机制。

早在成立欧洲煤钢联盟时，条约中即有专门条款规定要研究和解决由于市场变化和技术改造给煤炭、钢铁部门带来的失业问题。同时，对劳动保护和工人在成员国之间流动享有同等社会保障权利做了相应规定。欧洲原子能联营条约对劳动保护也做了专门规定。

进入欧洲经济共同体阶段，几次制订中期经济政策时都加入了社会政策内容。罗马条约特别规定，各成员国之间、成员国与共同体执委会之间在社会领域中要紧密合作，以改善生活条件和劳动条件。

随着50年代、60年代西欧国家经济的迅速发展，各国社会政策相应完善。60年代末和70年代初，欧洲共同体也逐步形成自己的社会政策。1972年10月欧洲共同体最高级会议通过决议，根据这项决议制订的共同体“社会行动纲领”把解决失业，特别是青年人和残疾人的就业问题列入优先目标之一，同时对欧洲社会基金的任务做了调整。1973年以来的世界经济危机给欧洲共同体的经济、社会发展带来严重影响，失业现象日趋恶化。加之，欧洲共同体成员国人口结构老年化，各国的社会保障制度相继陷入困难。1982年底，共同体执委会发出通知，要求各成员国就社会保障制度的财政困难和改革等问题展开讨论。部长理事会、欧洲议会和经社委员

会也分别就社会保障制度问题做出决议或建议。随后，在欧洲共同体范围内和各成员国内部，围绕社会保障制度问题展开了激烈争论。与此同时，各国政府面对本国的经济、社会现实，为了增强竞争能力，纷纷对社会保障制度进行以紧缩开支为主的调整。

欧洲共同体成员国由于经济、社会发展水平不平衡，特别是社会保障制度形成的历史、文化背景不同，社会保障制度的实施原则和具体做法有很大差异。各国社会保障制度面临的困难大致相同，但轻重缓急不一致；有些国家需压缩，有的国家有待赶上其它国家。同时，社会保障制度与本国经济、社会发展密切相连，属于民族国家的内政，欧洲共同体只能适当协调，不可能制订一套一致的社会保障制度。

欧洲共同体对社会保障制度的协调，主要表现在以下几个方面：

1．罗马条约规定，共同体成员国之间的人口可以自由流动，可以在其它成员国内就业和定居。为此，共同体执委会1959年通过决定，流动工人可以把他们享有的社会保障待遇带到定居的成员国，计算工龄时一并计入。

2．根据罗马条约，建立“欧洲社会基金”，并于1960年9月开始运营。欧洲社会基金成立时的主要任务是协助解决就业和促使人员在地区和部门之间流动，以适应建立共同市场以后的结构改组和经济现代化的需要。后来，由于失业问题日益严重，欧洲社会基金变成援助成员国解决失业的主要机构。首先是资助25岁以下青年的就业和职业培训，约占欧洲社会基金支出的75%，1986年用于这些项目的经费达190亿欧洲货币单位。其次是资助共同体内最贫困的地区、失业最严重的地区，这约占共同体（12个国家）自立人口的1/6。

1986年欧洲社会基金用于资助这些地区的经费共达11亿欧洲货币单位，占总支出的44.5%。按资助额多少划分。1986年依次为：爱尔兰、意大利、葡萄牙(各占总额的20%)、西班牙(16%)、希腊(12%)、北爱尔兰(5%)、法国海外省(5%)。

3. 制订共同体范围内的共同社会政策或行动纲领；对成员国提出一些政策性建议。1981年共同体确定，通过协调投资政策、扶助中小企业等措施，在共同体范围内减少失业、特别是协助青年和妇女就业。1984年初，共同体通过一个包括40项目标的《社会行动纲领》，重点仍是要求各成员国互相协调就业政策，解决劳动力供求矛盾和失业现象。此外，共同体还做出加强职业培训、缩短劳动工时、实行弹性退休制度等决定或建议，对残疾人和流动工人就业问题也有专门决定。但这些决定或建议对各国政府没有法律约束性，共同体只是通过"欧洲社会基金"的财政补贴和贷款等方式加以引导，适当协调。

4. 在共同体和各成员国中组织有关社会保障制度的讨论，摸索改革或调整社会保障制度的方式。1982年11月18日共同体执委会发出题为《社会保障问题——供思考的因素》的文件，号召在共同体范围内组织政府官员、工会代表和专家进行讨论。讨论主要围绕以下三个问题：一是关于社会保障经费。共同体执委会建议严格控制社会保障费用、特别是保健费用的增长，改进经费管理方式，减少浪费和杜绝漏洞。在短期内无法降低社会保险税的情况下，尽量使企业与个人、企业与企业之间的社会保障负担更为合理分摊，保持所得税与社会保险税之间的平衡，避免给生产结构和就业市场带来不利影响。同时建议由私人企业代办部分老年保险事业，作为现行社会保障制度的补充。二是关于人口结构老化

对社会保障制度的影响。共同体执委会认为，由于共同体成员国（爱尔兰除外）人口出生率普遍下降，65岁以上的老人已占各国人口的13—15%，人口结构老化趋势日益严重。结果，一方面增加了退休金、保健费等支出；另一方面由于就业人口比重下降，社会保险税收入减少。从长期讲，还会影响欧洲共同体在国际上的经济竞争能力和政治地位。因此，执委会呼吁共同体成员国政府和舆论界重视人口结构老化可能带来的经济、社会后果，建议调整家庭补贴制度和养老金制度，恢复人口适度增长。三是关于“新贫困化”问题。在欧洲共同体范围内，70年代以来，约有3000万人生活在贫困线下，主要是老年人、长期失业者、单亲家庭、无业游民、移民的第二代、政治难民等，其中许多人无权享受现行社会保障制度规定的福利。1984年底，共同体执委会决定从财政上支持研究解决新贫困化的措施。

欧洲共同体不准备也不可能在欧洲共同体范围内建立统一的社会保障制度。共同体执委会组织有关社会保障制度的讨论，建议成员国在民族国家范围内采取一些相应措施；同时为了促进欧洲共同市场的一体化，对社会保障政策也进行一定的协调。社会保障制度与经济增长、人口结构变化、教育事业、环境保护等密切相关，互相制约，不可能单独解决。对由于经济结构和社会结构变化带来的社会保障问题，必须有长远的通盘考虑。据经合组织预测，在80年代末以前，扩大社会干预的可能性不大，但社会开支总额的增长速度可望与实际经济增长速度保持一致。共同体执委会建议各成员国要及早确定90年代以后的社会保障政策目标。考虑实现共同体内部市场的前景，执委会提醒各成员国不要采取为提高本国经济竞争力而损害伙伴国利益的社会保障政策。

第　三　章

西欧社会保障制度的实质

对西欧社会保障制度的实质，究竟应该怎样认识？这是一个应该搞清的重要问题。对这个问题，西方经济学家和社会学家有种种说法。有些人借口西欧国家广泛实行社会保障制度，大肆宣扬"福利国家"，美化资本主义制度，使人们对其实质产生模糊的、错误的印象。这一章拟从几个方面提出我们对这个问题的一些看法。

一、分配的高度社会化

从西欧社会保障制度发展演化的历史，可以看出，目前西欧这种制度的高度发展，不是偶然的，不是任何人的主观愿望的产物，更不是资产阶级发善心的结果，而是欧洲社会几百年历史发展形成的。

从最一般的意义上说，任何社会制度，都有某种社会救济。例如，在封建社会，封建统治者也会实行对灾民的救济。但社会性质不同，救济的规模、内容、作法、目的，一句话，其实质，也各不相同，不能相提并论。即使在资本主义社会，早期的社会救济与现代的社会保障制度也大不相同。特别应该指出的是，资本主义各发展阶段的社会救济所

反映的社会化程度各不相同。在资本主义早期，生产力尚低，资产阶级国家的作用，主要限于促进资本的原始积累，不愿也不能实行广泛的济贫工作。救济贫困的任务起初是由教会，后来又由工人自己组织的自助团体，如“友谊社”和“共济会”（英国）来承担，其规模有限。19世纪末，资本主义从自由竞争阶段进入垄断阶段，20世纪40—50年代，又由一般垄断转变成国家垄断资本主义，与此同时，社会生产力有了飞跃发展，在这种情况下才有了《贝弗里奇报告》中所提倡的社会保障“普遍性”原则，改分散管理制度为全国统一的制度，也才有了今天西欧国家这样比较广泛和比较完备的现代社会保障制度。这是高度社会化的社会保障制度。

资本主义的生产，是社会化的生产。随着资本主义生产力的发展，其社会化程度不断提高，也日益要求实行分配的社会化。这是社会发展的必然趋势。因为社会生产力的提高和生产社会化程度的提高，使作为生产力最重要成份的劳动者不能不产生越来越多的要求。列宁曾经指出：“资本主义的发展必然引起全体居民和工人无产阶级需要水平的增长。”① 实现这些要求，是发展生产力和维持社会平衡和安定，使再生产能顺利进行的重要条件。但许多要求不是劳动者个人能够解决的，也不是私人企业所能完全解决的，必须由社会来承担，并在社会规模上加以解决。例如，科学技术的进步和生产力的发展，要求劳动者受更多的教育，有更高的文化水平，掌握更新的专业技能和科学知识。这个要求，不论劳动者家庭或是个别企业，都难以满足，就不能不由国家给予资助，并在社会范围内加以组织。又如，随着社会的

① 《列宁全集》第1卷，人民出版社1984年版，第84—85页。

进步，妇女逐步得到解放，越来越多的妇女走出家庭，参加工作。这就要求社会承担对产妇的照顾和对年幼子女的抚育等任务。随着社会生产的发展，产业结构发生巨大变革，农业在经济中所占比重大大下降，农业人口急剧减少，大量人口涌入城市，城市的各种公共设施不能不大大发展。由于工人阶级队伍的壮大，工人组织的加强和斗争的开展，又为失业者和低工资者争得了起码的生活条件。随着人口的增加和平均寿命的延长，老年人问题日益突出，成为一个重大的社会问题。凡此种种，都迫切需要由国家出面，在社会范围内加以解决。总之，日益广泛的社会保障，是社会发展本身产生的客观需要，是由生产社会化决定的分配社会化的反映。

关于这一点，有些西方学者也多有说明。他们说："我们为什么需要社会保障制度？因为工资制度不能适应家庭环境不断变化的需要。"① 他们指出，孩子的出生，养育，就业的不稳定，病痛，老人的抚养，如果这一切都由工资负担，是不可能的，何况许多人并没有就业收入。这些问题不能在家庭范围内解决，不能全部由个人开支，而且在发达的工业国，家庭越来越小，单亲家庭（即带有孩子的父亲或母亲）越来越多，妇女越来越多地参加工作。这些问题越来越尖锐，只能由社会保障制度承担起财务负担，而由社会负担这笔开支，总的来说，是一大节约。

总之，现代社会保障制度是一种高度社会化的分配制度，其社会化集中表现在：一、它不再是一种单纯的措施和救济，而是社会各成员的权利；二、它不再有局部性，而具有普遍性；三、它不再由个别社会组织、慈善机关来进行，

① J·赫格斯，R·欣普逊：《为全体人民谋利》，载《变化中的福利国家制度》，第35页。

而由作为资本主义社会代表的国家直接出面组织。

但是，要求社会保障在社会范围内解决是一个问题，这种客观要求能不能实现，国家能不能实行相应的制度和采取相应的措施满足这种要求是另一问题。在西欧，这后一个问题，也由于长期历史发展所形成的各种因素的作用，而得到了解决。这些因素，就是我们在前面两章中所例举过的影响社会保障制度发展的那些因素，即社会生产力的发展，资本主义矛盾的激化，特别是工人阶级斗争的发展，社会民主主义思潮的突起和广泛传播，社会民主党的产生及其政治地位的加强，“福利经济学”和“福利国家”学说以及凯恩斯主义的影响等等。其中有生产力和生产关系，经济基础和上层建筑方面的各种因素。正是由于这些因素作用的总和，才形成了今天西欧高度发展并有一定特色的社会保障制度。

这里，我们强调这些因素作用的总和，因为各种因素，都从各自方面，对西欧现代社会保障制度的形成和发展，起着特定的促进作用。如果只有其中某种因素的作用，而没有其他因素的作用，是不行的。例如，如果只说西欧社会保障制度的建立，是由于社会生产力高度发展的结果，那就不能解释，为什么在生产力水平更高的美国，和生产力水平至少同样高的日本，就没有象西欧这样完备、普遍和发达的社会保障制度。又如，如果只强调西欧工人运动和工会运动较强，或只强调西欧社会民主主义力量较大，把社会保障制度只归于工人阶级斗争的结果，或社会民主党大力实行的结果，那又会使人易于误解，以为社会保障制度可以没有生产力发展的客观基础，只不过是工人阶级凭空争来的，或从一个党派的政治活动中产生的。

关于各种因素对西欧社会保障制度的形成和发展所起

的作用，在本书第一章中曾从历史发展的角度进行了阐述。这里，不妨再分别简要提示一下：

首先，生产力的高度发展，为现代西欧社会保障制度的形成和发展提供了不可少的物质基础。欧洲是资本主义的发源地，是前两次产业革命的故乡，在很长的历史时期内，欧洲的科学技术和生产力水平都居于世界的领先地位。第二次世界大战后，又发生第三次科技革命，这次科技革命起源于美国，但大多数西欧国家都通过从美国引进新技术和吸收美国资本，在较短时间内，改造了旧生产部门，建立了一系列新部门，实现了产业结构的大变革，出现了长达20年之久的长期经济繁荣的局面。在这一时期内，无论是工业生产增长速度，或是整个经济（国民生产总值）的增长速度，都大大超过上个世纪以来的任何历史时期。生产的迅速增长，主要并不是靠追加大量劳动力，而主要是靠提高劳动生产率。见下表：

1954—1973年西欧五国制造业增长率（%）

	英	西德①	法①	意	丹②
生产增长率	3.3	6.7	6.2	7.2	5.5
总工时增长率	-1.0	1.1	0.6	1.5	-3.5
劳动生产率增长率	4.4	5.5	5.6	5.6	9.4

注：①指工业。②1964—1973年。资料来源：转引自郑励志：《试论战后主要资本主义国家的经济发展速度》，载《复旦学报》，1978年第1期，第61页。

由上表可见，战后西欧国家制造业生产增长迅速，但总工时却基本上没有多少增加，有的国家甚至有所减少。生产的增长主要依靠劳动生产率的迅速提高。这就是说，战后，

西欧平均每一工人创造的价值比过去大大增多。这是生产力高度发展的集中反映。正是在这个基础上，西欧国家广大劳动人民的生活水平才有了相当大的提高，也才有可能实行广泛的、大规模的社会保障制度。

其次，欧洲资本主义内部各种矛盾的发展，特别是阶级矛盾和工人阶级斗争的发展，是社会保障制度的推动力。虽然，如上所述，生产力的发展和生产的社会化，自然会产生分配社会化的要求，但这种要求是通过工人斗争提出来的，并使统治阶级受到压力，感到不在某种程度上满足这些要求，就难以继续统治下去。欧洲的工人运动有长期的历史，工会力量较强大。工人阶级斗争对资产阶级的压力也较大。特别值得一提的是第二次世界大战结束后的若干年内，西欧许多国家的工人运动风起云涌，使资产阶级大为震动。他们这时大力实行社会保障制度是把它当作平息工人运动、维持资本主义社会秩序的重要手段。有人认为社会保障制度的实行，不是工人通过斗争得来的，这是说不通的。

再次，“福利国家”和凯恩斯主义的学说，为西欧现代社会福利制度的推行，提供了理论依据。这些学说，反映了资产阶级的利益。但它们使资产阶级相信，要维护本阶级的利益，必须保持经济的稳定发展和社会的安定，因此实行社会保障制度是必要的和可行的。

最后，西欧社会民主党把实行社会保障制度当作是实现他们的民主社会主义的必要的、重大的步骤。他们通过政治宣传，全面规划，制定政策，组织实施，率先把现代社会福利思想变成现实。

以上阐述了西欧现代社会保障制度是随着生产社会化而产生的分配社会化的需要，说明了在欧洲把这种客观需要变

成现实的种种因素的作用。而这一切都表明，现代社会保障制度是欧洲资本主义社会历史发展的必然产物。

马克思主义对于资本主义的这种历史发展，是从历史唯物主义的观点来观察和衡量的。首先，应该确认，这种发展过程是客观的，不以人的主观意志为转移。列宁在论述资本主义从自由竞争转入垄断时指出："资本主义进到帝国主义阶段，就使生产紧紧接近最全面的社会化，它不顾资本家的愿望与意识，可以说是把他们拖进一种从完全自由竞争向完全社会化过渡的新的社会秩序。"①作为社会化分配制度的现代社会保障制度，同样是客观的过程，不管资本家愿意与否，它在欧洲都会产生。其次，既然是一种客观过程。那么，它就不会依人们的主观意志，随意倒退。列宁在揭露垄断资本主义的矛盾和实质时，也尖锐地抨击了资产阶级学者和改良主义者妄图使历史倒退的主观唯心主义，认为这种妄想"在客观上是开倒车，是从垄断资本主义倒退到非垄断资本主义，是一种改良主义的骗局。"②对于作为资本主义历史发展的产物、社会化的分配形式的现代社会保障制度，也应该这样看。实行这种制度的具体政策、措施和作法，可以改变，但整个制度，是不能随意取消的。最后，这种制度既然是资本主义生产力和生产社会化发展的结果，就应该把它看作是一种进步。列宁在批判资产阶级学者的骗人之谈时，曾直截了当地指出："任何一个马克思主义者都不会忘记，资本主义比封建主义进步，而帝国主义又比垄断前的资本主义进步。"③当然，对列宁的这个论述，应从严格科学

① 《列宁选集》第2卷，人民出版社1972年版，第748页。

② 《列宁选集》第2卷，人民出版社1972年版。第831页。

③ 《列宁全集》第23卷，人民出版社第1958年版，第57页。

的意义上进行理解，而不容任意歪曲，譬如，不能从政治上进行歪曲。谁都知道，列宁认为，垄断前的资本主义，即自由竞争的资本主义，崇尚自由，民主，虽然这是资产阶级的自由和民主；而帝国主义时期，资产阶级在政治上趋于专制和反动。上面那句话，应该从社会历史发展的角度，从生产力发展和生产社会化的角度来理解。如果这样理解，那么，也应该把在生产社会化基础上发展起来的现代社会保障制度，看作是一种进步现象。把这种制度与过去那种由宗教团体、慈善机关或工人自己组成的互助合作组织实行的有限的救济相比，看作是历史的进步。但是，这是资本主义的分配社会化，它为工人阶级和广大劳动人民带来的福利，要受到很大的限制，而资产阶级则力图利用这种社会化，为本身利益服务。关于这方面的问题，本章下面各节和下一章，还将进一步论述。

二、国家垄断资本主义的一个内容

历史事实告诉我们，西欧的社会保障制度，是同资产阶级国家对经济生活的干预，即国家垄断资本主义，同步发展起来的。实际上，它是国家垄断资本主义的一个组成部分，或一个重要内容。

马克思在《经济学手稿》中分析资本统治的建立和发展过程时说过一段话，有助于我们认识社会保障制度的实质。他说："只要资本的力量还薄弱，它本身就还要在以往的或随着资本的出现而正在消逝的生产方式中寻求拐杖。而一旦资本感到自己强大起来，它就抛开这种拐杖，按它自己的规律运动。当资本开始感到并且意识到自身成为发展的限制

时，它就在这样一些形式中寻找避难所，这些形式虽然看来使资本的统治完成，同时由于束缚自由竞争却预告了资本的解体和以资本为基础的生产方式的解体。”①

在资本主义生产方式刚刚产生和发展的初期，资本的力量还薄弱，资本为了站稳脚跟和迅速壮大自己的力量，用极野蛮的手段，进行资本的原始积累，对雇佣劳动者进行赤裸裸的剥削、压榨和奴役，其中有不少是“以往的或随着资本的出现而正在消逝的生产方式”，即封建的生产方式下采取的手段。那时资产阶级也搞一点救济措施，如英国1601年的“济贫法”之类，但那只是对残酷剥削和压榨的少许点缀，与今日的社会保障制度大不相同。到了自由竞争的资本主义时期，“资本感到自己强大起来”，不需要在社会范围内采取什么保障制度，只是由资本家、工人或宗教团体搞一点社会救济，这也不能与现代社会保障制度相比。当资本主义到了晚期，即进入垄断阶段，垄断资本开始与资产阶级国家相结合，出现了国家干预经济的各种形式，如国有化，国家通过财政、货币等手段对经济的调节，国家计划等；同时，国家开始在全社会范围内逐步实行保障政策。所有这些国家垄断资本主义的形式，都是资本主义到了晚期为延长其生存而找到的“避难所”。

国家垄断资本主义的产生和发展，有一个过程。早在资本主义垄断开始形成的时候，即19世纪70—80年代，国家垄断已开始萌芽，资产阶级国家也就开始实行某种社会保障政策了。人们所熟知的英国的格莱斯顿和迪斯累以及德国的俾斯麦所实行的福利政策可算是其代表。从第一次世界大战，经

① 《马克思恩格斯全集》第46卷，下册，人民出版社1980年版，第160页。

过30年代的资本主义世界大危机，到第二次世界大战，资本主义处在战争、危机和无产阶级革命斗争高涨的严峻时刻，风雨飘摇，岌岌可危。为了应付这种局面，早在20年代，资产阶级经济学家就创立了“福利经济学”。30年代大危机时期，凯恩斯主义问世，资产阶级开始在这些理论的基础上，进一步实行社会保障计划。但由于当时欧洲大国正忙于准备和进行战争，不可能更多地顾及社会福利。第二次世界大战后，新科技革命兴起，世界形势发生了巨大变化，发达资本主义国家面临着新的历史条件。特别是西欧国家，由于经历了战争的浩劫，力量和地位大大削弱。在内部，社会动荡，资产阶级的统治受到威胁；在外部，毗邻的东欧国家走上了社会主义道路，旧殖民地纷纷独立。在这种情况下，西欧国家开始全面建立社会保障制度。

由此可见，西欧现代社会保障制度，是随着国家垄断资本主义的发展而发展的。虽然由于具体情况的变化，如危机、战争等，二者的发展并不是完全同步的。但第二次大战后，国家垄断资本主义高度发展，一般垄断转变为国家垄断资本主义，也正是在这一时期，西欧建立了完备的社会保障制度，以至资产阶级代表人物不断吹嘘，说他们已建成了“福利国家”。实际上，所谓“福利国家”，就是实行社会保障制度的国家垄断资本主义的国家。

社会保障制度随着国家垄断资本主义的发展而发展，这种情况，大致可从以下两表中反映出来：

前一表表明，1913—1949年两次世界大战和30年代危机时期，欧洲国家的公共开支占国内生产总值的比重虽有提高，但幅度并不太大。在这37年内，10国平均只增长了16%，而在1949—1982年期间，这个比重显著提高，33年内，10国

1913—1981年欧洲一些国家公共开支占国内生产总值的比重（%，以现价计）

	1913	1925	1937	1949	1960*	1960*	1970	1982
比利时	10①②	15/16 ①②③	18/19 ①②	26①	35	30	37	57
丹 麦	10	13	17	21	24	24	40	41
法 国	10②④	22	29⑤	37⑥	39	34	39	51
西 德	17	22	29	31⑦	33	31	39	49
意大利	14①	15①	26①	25⑪	22①	30	34	54
荷 兰	8①	12①	18①	27①	22①	30	46	64
挪 威	9⑧	13⑨	17	29	32	26	41	49
瑞 典	10	14⑩	17⑪	23	30	31	44	67
瑞 士	14	18⑫	25	20⑬	17	17	21⑭	30⑭
英 国	13	24	25	36	35	33	39	47

*第一个1960年，指60年代早期，第二个指60年代晚期。

注：①仅指中央政府开支。②占净国内生产的百分比（估计数）。③1923年。④1912年。⑤1938年。⑥1947年。⑦1956年。⑧1910年。 1920年。⑩1926年。⑪1936年。⑫1924年。⑬1950年。⑭仅指当前支出。

资料来源：Wil Albeda：《The Future of the Welfare State》，第65页。

平均共增长24%。后表表明战后时期公共开支的加速增长，而这种增长主要是由于扩大推行社会保障制度。在1960—1981年间，10国用于社会保障的公共开支，少的增长了53%，即一半以上；多的增长了105%，即一倍以上。不言而喻，国家用于社会保障计划的开支越大，税收也越增加，社会保障制度对经济生活和社会生活的影响也越大。社会保障制度也就成了国家垄断资本主义的一个重要的内容。

国家垄断资本主义的实质，可以表述为：垄断资本与国家政权相结合，并通过国家干预和调节经济，以维持资本主

1960—1981年教育、社会服务和社会保障的公共开支对国内生产总值的比重（%，以现价计）

	1960	1981	公共开支增长百分比%
比利时	17	38①	95
丹　麦②	10	29	53
法　国②	13	24	73
西　德	20	31	65
意大利	16	29	81
荷　兰	16	36	105
挪　威	12	27	68
瑞　典③	15	33	55
瑞　士	8	15④	78
英　国	14	25	85

注：①1980年。②不包括教育。③社会保险，家庭补贴和社会救济，不包括其他社会支出。④1979年。资料来源：同上书，第66页。

义再生产的进行，维护资产阶级的统治，延续资本主义的生存，并保证垄断组织获得高额利润。各个发达资本主义国家的具体条件不同，它们的国家垄断资本主义的表现形式也各不相同，国家干预和调节经济的具体作法更不一样。但无论哪个国家，也无论它的国家垄断资本主义有什么特点，都是为了完成上述几方面的历史使命。而这些使命，又是互相结合着的。例如，不能维持社会再生产的发展，就谈不到保证垄断组织获得高额利润，也就难以维护资产阶级的统治和资本主义制度的生存；反之，也是一样。当然，就国家垄断资本主义的各种具体政策措施来看，其直接目的也各有不同，有的是直接为了保证垄断组织获得高额利润，如军事订货，加速折旧等，也有些措施，其本身的直接目的，并不一定是

为了垄断组织获取高额利润，而是着眼于维持再生产的条件，维持经济的稳定发展。有些措施，则是为了缓和社会矛盾，维护资产阶级的统治，延续资本主义的生存。这是资产阶级的更根本的、长远的利益。为了取得这种利益，资产阶级甚至可以作一些退让，也可以暂时“牺牲”一点眼前利益，即拿出一点利润，以换取资本主义的“长治久安”。资产阶级这样作，当然不是心甘情愿的。但为客观趋势所迫，也是无可奈何。前面援引的马克思的那段话所说的“避难所”，也就是这个意思。

实行较广泛，较完善的现代社会保障制度，是西欧国家垄断资本主义的一大特点，它在西欧整个国家垄断资本主义体系中，占有重要的位置，起着其他形式不能代替的作用，即由国家进行国民收入的再分配，缓和社会矛盾，维持社会安定，以延续资本主义制度的生存。

为了进一步阐明这个问题，我们不妨重温一下马克思主义关于国家职能的学说。众所周知，马克思主义认为国家是阶级统治的工具。资产阶级国家是资产阶级实行统治的工具。资产阶级国家的所作所为，无不是为了资产阶级的利益。资产阶级国家对经济生活的干预和调节，也是这样。这就是国家的阶级实质和阶级职能。但是，在充满矛盾的资本主义社会中，在某些情况下，资产阶级又往往巧妙地把国家的这种阶级实质和阶级职能掩盖起来，让国家以超阶级的面目，以全社会的代表的面目出现，站在社会各阶级之上，执行某种社会职能。恩格斯曾经指出：“国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消

灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在'秩序'的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。"①他还指出："社会创立一个机关来保护自己的共同利益，免遭内部和外部的侵犯。这种机关就是国家政权。"②马克思也曾设想过，在资本主义制度消灭后，会"有哪些同现代国家职能相类似的社会职能保留下来呢？"③看来，西欧国家在实行社会保障制度方面所发挥的职能，就属于这种"社会职能"。但这种"社会职能"，是在资本主义社会矛盾无力克服，对立面无法摆脱的情况下，由资产阶级国家出面执行的。资产阶级执行这种"社会职能"是出于不得已。它并没有放弃或忽视自己的阶级职能，而是巧妙地把阶级职能掩盖起来。

正因为国家在实行社会保障制度时，是以"驾于社会之上"的超阶级面目出现，似乎是为了全社会的、全民的利益，所以社会保障制度，以及实行这种制度的资产阶级国家，就格外具有迷惑性。再加上资产阶级代表人物关于"福利国家"的蛊惑人心的宣传，往往使人看不清它的阶级实质，对此不能不加以揭露。

三、向社会主义过渡的一种表现

我们把现代社会保障制度看作是国家垄断资本主义的内容之一，也就应该把它看作是资本主义向社会主义过渡过程

---

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第166页。

② 同上书，第249页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第98页。

中的一种特殊表现。

资本主义制度有其出生、成长、壮大和衰亡的自然过程。列宁分析研究了垄断阶段的资本主义，指出这个阶段是资本主义衰朽和垂死的阶段，在这个阶段，资本主义开始向更高的社会结构，即社会主义社会过渡，因此，应该把垄断资本主义看作是过渡的资本主义。

这个观点，列宁曾反复阐述过。他说："垄断是从资本主义向更高级的制度的过渡。"①又说垄断"是从资本主义结构向更高级的社会经济结构的过渡。"②在《帝国主义和社会主义运动的分裂》一文中，列宁更加明确地写道："不难了解为什么帝国主义是过渡到社会主义去的垂死的资本主义，因为从资本主义中成长起来的垄断已是资本主义的垂死状态，是它过渡到社会主义去的开始。"③列宁把垄断看作是这个过程在经济方面的基本现象。④根据列宁的这一基本论点进行推论，我们完全应该把作为垄断的高级形式的国家垄断资本主义，看作是资本主义向社会主义过渡过程的进一步发展，而国家垄断资本主义的各组成部分或表现形式，如国有化、国家对经济的调节、计划化、社会保障制度等等，也都是这个进一步过渡过程中的特有现象。

也许有人不同意这种看法。特别是不同意把社会保障制度看作是向社会主义过渡的表现，理由是，某种形式的社会救济或社会保障，各种社会制度下都有，不是社会主义所特有的。这种理由是站不住脚的。诚然，各种社会制度下，都

① 《列宁选集》第2卷，人民出版社1972年版，第808页。
② 《列宁选集》第2卷，人民出版社1972年版，第840页。
③ 《列宁全集》第23卷，人民出版社1958年版，第105页。
④ 《列宁选集》第2卷，人民出版社1972年版，第807页。

会有某种社会救济，但不同社会制度下的社会救济，其性质是不同的。这一点前面已经说过了。只有在生产力高度发达，生产高度社会化，同时又实行生产资料公有的社会主义社会，才能建立真正的、由社会实行并为全体人民服务的、完善的社会保障制度。其它任何社会的社会救济，包括目前西欧的社会保障制度，都不能与社会主义的社会保障制度相比拟。

但西欧的现代保障制度，毕竟也是建立在生产力高度发展，生产高度社会化基础之上的、比较广泛和比较完备的社会保障制度。由于它是在资本主义生产关系的框框内由资产阶级的国家实行的，所以是资本主义性质的。所谓过渡，是在资产阶级所接受、所允许的范围内的过渡，是在维护资本主义关系的前提下向社会主义接近。而只要这个框框不打破，这个“接近”就不过是一种社会改良，而仅仅通过改良，这个过渡是不会完成的。

但是，象西欧现代社会保障制度这样的过渡现象，并不是没有意义的，其重要意义在于：首先，这种现象的产生和发展，表明随着生产社会化的进展，资本主义生产关系就会愈益与生产力不相适应，它迟早要发生变革，朝着社会主义的方向变化，并最终转为社会主义，这是不以人的主观意志为转移的客观规律。

其次，国家垄断资本主义的发展，如列宁所说，为社会主义的实现提供了充分的物质准备，为进入社会主义找到了“入口”。或者象恩格斯在论述国有化问题时所说的，这不是冲突的解决，但是它包含着解决冲突的形式上的手段，解决冲突的线索。西欧的社会保障制度，在某些具体方式和方法，以及他们实行这种制度的经验和所遇到的问题上，对社

会主义国家有某种借鉴意义。而对西欧本身来说，这种社会保障制度，也是未来社会主义社会下社会保障制度的一种准备。有朝一日，当西欧实现了社会主义时，目前的社会保障制度，也有某些东西可以继承和保留下来。

最后，实行这种社会保障制度，对广大劳动人民来说，是有利的。他们可以减轻一些资本主义制度所造成的失业、贫困的痛苦，可以在物质生活方面多少得到一些保障。这是有现实意义的。

但是，象社会保障制度这样的过渡形式，是资产阶级在生产社会化和劳动人民坚持斗争的压力下，被迫采取的。它在形式上似乎要适应生产社会化的强烈要求，但在实质上，又是资本主义的，并被束缚在整个资本主义生产方式的范围之内，这是一个大矛盾。由于这个矛盾，西欧社会保障制度本身的发展，并不是健全的，它困难重重，作用的发挥有极大的局限性。关于这个问题，下一章还将专门进行探讨。

四、社会改良和改良主义

前面从历史角度，说明现代西欧社会保障制度是社会发展的历史产物；从经济角度说明它是国家垄断资本主义的一个内容，是资本主义向社会主义过渡的一种现象。除此之外，社会保障制度又有其理论基础，是一些政党所传播的政治思潮所坚持的政治主张以及一些政府的政策措施，所以我们还可以也应当从另一方面，即政治方面，对社会保障制度进行分析。从这方面看，它是西欧坚持改良主义的资产阶级或小资产阶级所进行的一种社会改良。

改良和改良主义是既有联系又有区别的两个概念。不主

张通过革命摧毁旧社会的基础，而只是用渐进的方式对它的个别弊端进行修修补补，是改良。列宁说："不从旧的统治阶级手中夺取国家政权的变动叫做改良。"① 而把改良奉为唯一宗旨，唯一目标和唯一手段，就成了改良主义。

实行一定的社会保障政策，这本来是一种改良。对资本主义制度所进行的经济、政治、社会、文化等方面的改良，马克思列宁主义并不一概加以反对；相反，认为在一定条件下，是可行的。因为改良毕竟不等于保守，更不同于反动。保守是维持现状，对现行制度不许作任何变动。反动则更是逆社会历史发展的潮流而动，即向后倒退。而改良则是看到并承认旧社会制度的种种弊端，主张加以改变。不过改良所主张的改变，是渐变，是有限度的变，有条件的变。条件就是不突破资本主义关系的框框，不破坏资本主义的基础。对于这种改良，应从两方面来看。正如列宁所说："任何改良之所以为改良（而不是反动的或保守的措施），正因为它是趋向改善的一个一定的步骤或阶段。但是任何改良在资本主义社会中都有两面性"。② 一方面，局限性；另一方面，应该肯定，在通常情况下，它对工人阶级和广大劳动人民群众是有利的。所以，列宁又指出，在革命还不知何时到来的情况下，"我们应当支持任何的改善，支持群众状况在经济上和政治上的真正改善。我们同改良主义者……的区别，并不在于我们反对改良，他们赞成改良。完全不是这样。他们只是限于改良"③。马克思列宁主义把改良看作是阶级斗争和革命的"副产品"。在坚持阶级斗争和革命的前提下，进行

① 《列宁全集》第20卷，人民出版社1958年版，第305页。
② 《列宁全集》第12卷，人民出版社1959年版，第222页。
③ 《列宁全集》第23卷，人民出版社1958年版，第159页。

一些改良，也并不是完全没有意义的。所以对于任何改良，都应放在一定的历史条件下，进行全面的分析和估量，不应一概加以否定。

以西欧普遍实行的社会保障制度来说，在战后西欧的革命条件并不成熟的历史条件下，这些社会改良政策的实行，就给工人和广大劳动人民群众带来一定的现实利益 一是使他们的生活条件得到了一定改善，生活水平得到提高；二是使他们之中为数甚众的低收入者和贫困者的生活得到起码的保障，特别是在人的一生中的“被动时期”，即就业之前、失业、伤残、疾病和老年时期，能享有必要的保障，从而产生了一定的“安全感”；三是使他们的文化教育水平、科学知识和劳动技能，都有相当的提高。这些方面的作用，应该认为是积极的，是符合工人阶级的利益的，也是工人阶级通过长期斗争所要争取的。

但是，如果把实行社会保障制度这样一种改良措施当作是消灭资本主义、实现社会主义的手段，就成了改良主义。这是马克思主义者所不取的和反对的。因为实行社会保障制度，尽管有上述种种积极作用，但这种作用毕竟是有限的。第一，它不能破坏现代资本主义的基础，即垄断资本的统治；第二，它不能消除人剥削人的现象，而只是在保留这种制度的条件下对雇佣劳动者的处境进行一些改善；第三，它不能改变国家的阶级实质。国家仍然是资产阶级的总代表和实现他们的阶级意志的工具。在这种情况下，怎么能谈得到真正实现社会主义呢？

可是，某些资产阶级的代表人物却借口实行社会保障制度，进行这种改良主义的宣传。他们说，西欧在战后几十年推行社会保障制度，再加上其他一些改良措施，结果已建成

了“福利国家”。这种福利国家已不再是资本主义制度的国家，因为在这里，第一实现了社会平等，第二居民享有广泛的民主，第三生活水平大大提高，普遍富裕，第四国家为各阶层利益服务，第五劳资合作，社会和谐，如此等等。可是现实情况却绝非如此。关于社会“平等”、普遍富裕等，留在下一章再进行剖析，在那里，将证明实际上并不是这么一回事。这里，不妨先看看现代西欧国家的变化。西方有的人说，目前，西方的社会和国家内部都在“悄悄地发生变化”，西方国家已经从主要是掌握武装力量，官僚主义地发号施令和管理公共交通运输的机构，变成为向家庭支付、提供公共教育，公共医疗和公共社会服务的组织①。简而言之，在“福利国家”，国家政权机构也变成了主要是为家庭的福利服务的机构了。这就模糊了现代资产阶级国家的实质。固然，为了实行社会保障制度，西欧国家建立了多层次的、庞杂的，人数众多的各种机构。国家为实行社会保障制度而进行的财政开支，更是大大超过其他项目开支，包括防务开支。但是，国家的性质，不能从这些数量的变化上来确定。即使在今天的西欧，国家机器的核心部分，显然仍然是为资产阶级实行阶级统治服务的机构，即警察、法庭、军队、情报机构等等。总之，对那些企图以社会保障制度的实行所带来的一些变化，掩盖现代资本主义社会的阶级和阶级矛盾，模糊资本主义实质的说教，应当有清醒的认识。

从历史上看，改良主义的思潮在欧洲可以说是源远流长。但100多年来，在不同的历史时期，其具体表现、流传范围，影响程度，都有所不同。在战后的西欧，改良主义与

① 见Wil Albeda：《The Future of Welfare State》，第64、67页。

其早期相比，更为泛滥，并具有一些新的特点：

（一）过去的改良主义，其社会基础是少数为资本家所收买的工人阶级上层分子，即工人中享有特权的、资产阶级化了的“工人贵族”。今天，广大的中间阶级，普遍接受这些思想。即使在工人阶级中，很多人也具有这种政治思想倾向。这说明，今天的西欧，改良主义的社会基础比过去是广泛得多了。

（二）过去的改良主义，其经济基础是资本家的高额利润。资产阶级用这种利润的一个零头，对工人阶级的少数上层分子进行收买。而今天，垄断资本集团通过国家干预经济生活，对国民收入进行再分配，这个过程首先有利于垄断资产阶级，同时，在生活上，也使广大劳动者得到一定的好处。这样，资产阶级就得以对劳动人民施加改良主义的影响。这也就说明，今天，改良主义的经济基础比过去也深厚得多了。

（三）过去的改良主义，主要还是一种政治思潮，由一些工人阶级政党和工会的领袖人物所奉行和宣扬。这对欺骗工人，麻痹工人阶级的革命意志，起了不小的作用。而今天，它已不只是一种政治思潮，而且是一些政党的政治纲领，而当这些政党成为执政党时，改良主义也就成了政府实行的方针政策和措施，成了与千百万居民群众的生活密切相关的事。从这一意义上说，今天的改良主义对人民群众的影响，比过去是广泛和深刻得多了。

可见，在战后西欧的具体历史条件下，改良固然得到广泛实行，改良主义也借此而得到了空前广泛和深入的传播。这与国家垄断资本主义的高度发展，社会阶级结构的变化，以及一些政党的指导思想倾向有直接关系。此外，饱受战乱

之苦的西欧各国广大人民群众强烈要求和平安定，要求生活改善和有保障，这种要求十分自然。但这种要求也为资产阶级所利用，成了他们推行改良主义的条件。

当革命力量迅猛壮大，革命形势臻于成熟时，改良主义的宣传，起着涣散革命力量，为维护资产阶级的统治效劳的作用，当然是反动的。列宁在他所处的时代，对改良主义和机会主义进行了无情的揭露和批判，把它们的代表人物视为资产阶级在工人运动中的代理人，是革命的敌人，就是针对着当时他们所起的这种反动作用而发的。即使在没有直接的革命形势的情况下，宣扬改良主义，对工人阶级也不会起什么积极作用。例如，在西欧，利用实行社会保障制度，大肆宣扬“福利国家”思想，就不能不模糊工人阶级对资本主义实质的认识，使他们产生对资产阶级和资本主义的幻想，失去对本阶级历史使命的觉悟和政治热情。在这方面，不能说资产阶级没有获得一定的成功。对此，工人阶级和广大劳动人民应当有清醒的认识。

第 四 章

西欧社会保障制度在经济和社会发展中的作用

上一章说明社会保障制度实质上是国家垄断资本主义的一个组成部分，在经济和社会发展中起着一定的作用。这些作用，概括起来是：它在一定程度上，适应了现代生产和社会生活的要求，缓和了社会矛盾，维护了社会安定；它在一定程度上扩大了社会消费，促进了经济发展；它促进了科学，教育，文化的发展，提高了劳动者的素质；社会保障基金，通过金融机构，转为实际生产资本，增加了资金供应；随着社会保障制度的广泛实行，有关服务行业也发展起来，方便了人民生活，增加了就业。但是，另一方面，社会保障制度的实施，也带来了一些新的问题，在资本主义制度下，也不能不产生一些问题，甚至诸多弊端，影响着经济和社会的发展。因此，人们对社会保障制度所起的作用，评价不一，甚至相反。我们应当从实际出发，实事求是地进行分析，以求得出大体符合实际的结论。

一、在经济发展中的作用

战后西欧各国社会保障制度全面推行，是在这一时期的

历史条件下，在生产发展的基础上实现的。它作为一种社会收入分配和再分配制度，对社会生产，以至整个经济的发展，有着不可忽视的重要影响。

一般说来，社会保障制度对经济发展的影响是双重的。一方面是积极的影响和促进的作用；另一方面是消极的影响和阻碍的作用。但为了对这些影响和作用有切合实际的了解，必须进行具体分析。而在具体分析时，应指明以下三点：

首先，经济的发展，受着各方面多种因素的影响，例如战后西欧经济的发展，就受着国内外各种复杂因素的影响，社会保障制度只不过是其中的一个因素。因此，不能把战后西欧经济的发展变动、它的增长和停滞，全都算在社会保障制度的帐上。

其次，前面已经多次指出，社会保障制度，是现代社会分配和再分配的一种形式。大家知道，经济发展中起决定性作用的因素是生产，而不是分配。当然，分配和消费，对生产也起着重要的反作用，我们在估量社会保障制度对经济发展的影响时，说的也就是它的反作用。

最后，战后40多年来，西欧经济的发展，和整个资本主义世界经济发展一样，表现了明显的阶段性，一般以1973年底的石油冲击和1974—1975年严重的经济危机为转折点，分为前20多年的迅速发展时期和后20多年的停滞时期。社会保障制度在各时期经济发展中的作用，也颇不相同，不能一概而论。下表表明西欧国家两个不同时期经济发展速度的显著差异：

先看看前一个时期，即高速发展时期。战后，西欧国家的经济，经过恢复，从50年代中期开始高速发展，一直到70年代初。这个时期，其生产增长速度之高，持续时间之长，在资本主义经济发展史上是少见的。西方经济学家把这个

西欧国家国内生产总值年平均增长率(%)①

	1965—1973	1973—1984
西班牙	6.4	1.6
爱尔兰	5.0	3.9
意大利	5.2	2.1
新西兰	3.7	1.4
英　国	2.8	1.0
比利时	5.2	1.7
奥地利	5.5	2.5
荷　兰	5.5*	1.6*
法　国	5.5	2.3
芬　兰	5.3	2.9
联邦德国	4.6	2.0
丹　麦	3.9	1.7
瑞　典	3.6	1.4*
挪　威	4.0	3.7
瑞　士	4.2	0.8

注：　①荷兰为1966—1973年数字，瑞典为1973—1983年数字。

资料来源：世界银行：《世界发展报告》1986年。

时期称之为“黄金时期”，许多国家都出现了“经济奇迹”。这指的是生产水平的迅速提高，经济结构的深刻变化，经济实力的大为增强，居民生活的明显改善。这种现象，是发达资本主义国家所共有的。其共同的、根本的原因，一是科技革命的突起促进了生产力的大飞跃；二是国家垄断资本主义的高度发展，国家采取了调节经济的措施，在一定程度上适应了生产力的发展。但对西欧国家来说，又有其特殊原因。这里只对这些原因作一简单概括：一、许多国家从美国引进了先进技术，吸收了大量资本投资；二、战争的严重破坏，

为生产的发展提供了较大容量的潜在市场需求；三、这一时期，工人工资水平较低，积累率较高；四、欧洲经济共同体的建立，促进了成员国生产的发展；五、世界市场的迅速扩大，使西欧国家出口迅速增加；六、廉价的石油和原料，对高度对外依赖的西欧国家十分有利；七、当时多数西欧国家军费开支和对外援助等财政负担均较轻，有可能集中力量发展经济。

那么，这一时期，社会保障制度的实行，对经济的发展，又有哪些影响呢？这一时期，社会保障制度所起的积极作用是主要的。这主要有以下几方面：

首先，增加了生活消费开支，扩大了市场需求。在战争中，人民的生活消费，受到了抑制，被压到极低的水平。战后，人民群众要求恢复正常的生活，保障最起码的生活条件，并逐步提高生活水平。根据一定计划拨出的，数量不断增加的社会保障开支，在一定程度上适应了这种要求，直接转化为市场需求，从而扩大了消费市场，对生产的发展起了重要的促进作用。这从下表可以得到反映：

1980年家庭收入来源（占收入的比重，%）

	公共就业	社会保障	财产收入
法国	12	24	20
联邦德国	14	18	22
意大利	10	17	23
荷兰	12	25	16
瑞典	22	21	10
英国	16	12	16

资料来源：G.Therborn, J.Roelroek: "The Irreversille Welfare State" 载W.Albeda主编："The Future of the Welfare State" 第68页。

在上表所列举的三项家庭收入来源中，社会保障所占比重较大，再加上从与社会保障密切相关的公共部门就业所得收入，两项共占家庭收入的比重，在27—37%之间。上表是1980年的数字，在70年代以前的经济迅速发展时期，这个比重可能比80年代低些，但肯定也是相当高的。这笔家庭收入的主要获得者是失业者、老年人、低收入家庭及其它救济对象。不难想象，这笔收入会立即用于消费，从而对消费品市场的扩大和整个经济的发展，起一定的促进作用。

其次，增加了就业。这一时期，社会保障制度的实行，既然促进了经济的发展也就增加了就业。特别是实行这种制度要求与此有关的行业和设施有相应的发展，这主要是教育、医疗保健、培训、保险等等。这些部门在战后的西欧各国，都有了很大发展，吸收了大量人员就业。此外，为实行社会保障制度，必须设立一些管理机构，也要吸收一些人就业。一项统计表明，西欧福利事业就业者的数目相当大，目前已占经济自立人口的1/4（瑞典）和1/10（西德、意大利）。另一统计表明，在斯堪的那维亚国家，在教育、卫生保健和社会医疗方面的就业占公共就业的2/3到3/4。荷兰在1977年，57%的政府和政府资助人员，从事教学、医疗和其他社会服务。

再次，社会保障制度的实行为现代化生产提供了大量合格的劳动力。西欧各国的社会保障制度对儿童的营养和保健、教育事业、培训事业、科学文化事业、医疗卫生事业都很重视，从而培养出数量众多的工程技术人员、各种专家、熟练工人和管理人员，适应了现代化生产的要求。

最后，实行社会保障计划所需的巨额资金，并不只是单纯的消费基金。在分配到领取保险金或救济金的居民手中并

进入消费之前，其中很大一部分是集中在银行和保险公司那里的，资本家可用以增加投资。战后，西欧国家随着社会保障制度的建立，保险机构迅速发展起来，它们把名义上是消费基金的资金，变成积累，用于投资，从而对生产起了促进作用。

有人认为，社会保障制度的实行，对经济的发展起着严重的消极和阻碍作用。他们指的最重要的一点，就是社会把大量资金用于救济失业者，老人和穷人，即用于消费，这会大大影响积累，限制投资，从而不利于设备更新和生产的发展，影响劳动生产率的提高，削弱产品的竞争力。另一点是国家实行大规模的社会保障计划，大大加重了政府财政负担，削弱了国家调节经济的能力。所有这些情况，确实是存在的。但在70年代以前的经济高速增长时期，这些消极作用还没有明显表现出来。因为一方面，当时生产在高速增长，劳动生产率在迅速提高，资本家的利润也在迅速增加。政府的收入同样在扩大；另一方面，当时用于社会保障计划的开支，虽然在迅速增加，但无论占国内生产总值或占政府财政开支总额中的比重，都还不太高。无论整个社会或政府，还没有感到难以承担。所以，这个时期社会保障制度所可能产生的消极作用还并不明显，而对经济促进的积极作用，还是主要的。

到1973年以后，经济高速发展时期结束，转入低速增长或停滞时期，继续不断扩大的社会保障开支，就成了社会经济难以支撑的重负，对经济发展的作用，也与过去大不相同，在某种意义上，可以说走到了自己的反面。但这主要并不是社会保障制度本身的问题，而勿宁说是资本主义经济的矛盾的反映，也是在资本主义制度下实行社会保障制度的局限性的反映。这个问题，留在下一章专门阐述。

二、居民收入的“均等化”问题

实行广泛的社会保障制度，最重要的社会效果之一，是使穷人和低收入者的收入有某种增加，从而使贫富之间的收入差距有某种缩小。且以英国的情况为例来说明这个问题：

1982年英国家庭补贴和税收对收入的响影（单位：英镑）
按最初收入划分（每户平均数）

	最低20%	中间20%	最高20%
最初收入	146	6692	17386
+现金补贴①	2686	887	535
总收入	2832	7579	17921
-直接税	10	1430	4100
可支配收入	2822	6149	13821
-间接税	738	1715	3054
+各类补贴②	1140	1359	1491
最终收入	3224	5793	12258

注：①现金补贴为社会保险的各项补贴；
②各类补贴包括教育、保健，住房，福利食品、火车运输补贴等。
料资来源：（英）《经济趋势》，1983年11月，第84、114页。

上表是英国官方的“家庭支出调查”机构对7428个家庭收支状况进行的调查。它可能有某种误差。即使如此，它所反映的总的结果和基本趋势，是不会改变的。这个总的结果和基本趋势是：一、收入最低的20%的家庭，由于得到的补贴较多，而纳税较少，其平均收入从最初的146英镑增加到3224英镑，即增加21倍；收入最高的20%的家庭，由于得到的补贴较少，而纳税较多，其平均收入从最初的17386英镑减少到最后的12258英镑，即减少30%。二、按最初收入计

算，收入最低的20%的家庭，平均每户收入146英镑，收入最高的20%的家庭为17386英镑，两者相差为1:120。这是十分悬殊的。但在接受补贴和纳税的增减之后，分别变成了3224英镑和12258英镑，两者相差缩小到1:4，这种缩小的幅度也是相当大的。在得到补贴之前，收入最低的家庭，以平均每户146英镑的收入来维持生活，自然是难以为继的。但得到补贴后，以3224英镑维持生活，也许就勉强“过得去”了。而收入最高的20%的家庭，其最终收入虽有一些下降，但下降不多，生活基本上不会受影响。这样，贫富之间的收入差距缩小了。西方学者所说的收入的某种均等化，指的就是这种情况。这就是实行社会保障制度的作用。

这种收入均等化的原因是：一、对最低收入的家庭给予更多的补贴，其中以现金形式支付给他们的社会保险补贴平均为2686英镑，其他各类补贴为1140英镑，共计2826英镑；最高收入家庭所得到的现金补贴只有535英镑，其他各类补贴为1419英镑，共计2026英镑，比前者少800英镑。二、各类家庭纳税额也不相同。低收入家庭交纳的直接税，平均只有10英镑，间接税也只738英镑，共计748英镑；而高收入家庭交纳的直接税为4100英镑，间接税为3054镑，共计7154英镑。三、低收入家庭从所得补贴中，扣除纳税，净增加收入2078英镑；而高收入家庭，经过纳税后，不仅没有增加，反而减少了5128英镑。只是经过这一增一减，才缩小了各类人收入的差距，实现了收入的某种“均等化”。

社会保险基金是从哪里来的呢？前面已经说过，其来源有三：一、是由劳动者以社会保险税的形式交纳的，这是他们的工资的扣除部分，本来应由他们所得；二、由企业承担的，即从企业利润收入中扣除的一部分。这部分通过社会

保障制度的再分配，对占居民多数的劳动人民，特别是低收入者是有利的。当然，资本家力图把这笔扣除计入生产成本，通过价格再转嫁到广大劳动者身上。但他们要想全部实现这种转嫁，是有困难的。因为物价上涨过多，不能不引起广大人民群众的不满和反对。最后，是由政府财政拨出的。国家的财政收入，大部分来自税收，税收的主要承担者，是广大劳动人民。但国家对个人收入实行累进税制度，即高收入的富人要多纳税，低收入的穷人少纳税或不纳税。虽然资本主义国家的税收制度有种种漏洞，富人有许多空子可钻，千方百计少交税。但他们总不能完全逃避纳税。这也是社会所不允许的。以上三部分社会保障基金来源，通过社会保障制度进行再分配，总的结果，是有利于广大劳动人民。当然，所有这些来源，从根本上说，都是劳动人民在劳动中创造的价值。从这个意义上说，由于实行社会保障制度而使一部分低收入劳动人民多得到一点收入，也是"羊毛出在羊身上"，是"物归原主"。但是，在资本主义制度下，如果没有社会保障制度，就连这一点"额外"收入也得不到，被剪下的"羊毛"，就全都被资本家拿走了，再也回不到"羊身上"。这就是社会保障制度在国民收入再分配中的作用，这也就是为什么广大工人和劳动人民长期为之斗争的原因。

前面说通过实行社会保障制度，贫富之间收入的差距得以缩小，穷人得到了一些好处。具体地说，这些是什么人呢？首先，是失业者，他们失去了工作，本身也就是失去了收入来源。但实行失业救济制度，他们可以得到一定数量的救济金，使他们可以在重新找到工作之前，仍能有一点收入来源。其次，是多子女的低收入家庭，其中包括相当多的单亲家庭。他们可得到一定的家庭补助金，使子女不致无法

抚育。再次，是疾病、伤残或因其他原因丧失工作能力的人，他们也只能靠从社会救济中得到的收入维持生活。最后，是人数众多的退休老人，他们靠领取退休金度过晚年。

在社会保障制度使居民收入差距缩小的问题上，还有几个问题应当搞清楚：

一、“福利国家”的宣传者们，借口实行社会保障制度使贫富差别有某种程度的缩小，硬说这就可实现社会平等。这是完全错误的。

什么是平等？马克思主义者所理解的平等，是消灭阶级，消灭剥削。在阶级还存在，人剥削人的现象还存在的情况下，就谈不到真正的平等。这一基本观点，马克思主义的经典作家们一再论述过。如恩格斯说：“无产阶级平等要求的实际内容都是消灭阶级的要求。任何超出这个范围的平等要求，都必然要流于荒谬。”①列宁也多次重申这一观点。例如，他在驳斥自由派关于平等的谬论时就曾指出：无产阶级所理解的平等，“在政治方面是指权利平等，在经济方面，……是指消灭阶级。”②他又解释说：“消灭阶级——这就是说，使全体公民在同整个社会的生产资料的关系上处于同等的地位，这就是说，全体公民都有利用公共的生产资料，公共的土地，公共的工厂等进行劳动的同等的权利”。③而实行社会保障制度，只涉及分配领域，即只是对国民收入进行某种再分配，虽然这种再分配，整个说来，对贫苦劳动人民有利，但根本不涉及公民对生产资料的关系，从而不涉及阶级的对立。因而，借口实行社会保障制度而侈

---

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第146页。
② 《列宁全集》第20卷，人民出版社1958年版，第138页。
③ 《列宁全集》第20卷，人民出版社1958年版，第139页。

谈平等，这是欺骗。

二、西欧学者和社会观察家们，多数都认为，西欧各国居民，多数属于“中产阶级”。有人认为，象瑞典这样的国家，全体居民都已属于中产阶级。言外之意，阶级对立消失了，“居民”大致都是平等的了。他们划分阶级的主要标准是收入的多少，而不是对生产资料的关系和在生产中的地位。当然，应该看到，今天发达资本主义国家的社会阶级结构，以及各阶级的状况，比起一、二百年以前，已经发生了深刻的、巨大的变化，这是应当根据实际情况，进行深入研究的问题。但是无论如何，占有大量生产资料的大资产阶级和为资本家雇用、出卖劳动力、受人剥削的工人阶级之间的对立，仍然存在，这是不能用“多数居民”都已变成“中产阶级”之类的宣传所能掩盖的。

三、即使从收入和生活状况看，尽管经过社会保障制度对国民收入的再分配，穷人得到了一点好处，但距离收入的均等，仍然相差很远。前面所引用的关于英国的材料，把家庭收入按高、中、低来分，是很粗略的分法。这种分法，在一定程度上，掩盖了极富和极贫两极间收入悬殊的真相。事实上，在今日西欧的“福利国家”中，仍然存在着相当数量的在社会最底层艰难度日的贫困人口。

但是，西方国家没有按科学意义上的阶级划分的统计材料。他们有时提供各类居民所占有的“财产”状况的材料，这种“财产”，包括生产资料和各种动产、不动产。这种材料所反映的各类居民的状况，比前面所引用的按“收入”划分的材料，自然要更接近于各社会阶级的实际情况。如果看一看这些材料，那么，所谓“平等”，就更谈不到了。仍以英国为例。根据1983年英国《官方手册》的资料，一半居民

仅占有社会财富的5%，另一半居民却占有社会财富的95%，其中10%的高收入者占有社会财富的59%，1%的最高收入者占有社会财富的24%。再看看联邦德国的情况。如果把财产带来的收入，如存款利息、房租收入、企业收入等等都计算在内，则据1983年的统计，联邦德国的“富人阶层”虽然只占人口的2.1%，但占有的财产比例却约为这个数字的10倍（19.2%），其中约一半是生产资料，近1/3是房地产。至于“低收入阶层”，虽然占人口总数的1/7，他们的私人财产所占的比例却只为这个数字的1/4，即只占1/28。所有这一切，都说明社会保障制度虽然缓和了贫富收入的悬殊，但远没有、也不可能消除社会的不平等。

三、社会保障制度与劳动人民的贫困化

西欧国家实行社会保障制度，使居民收入的差距有某种程度的缩小，贫困现象有所减少。然而，只要资本主义制度存在，资本积累的规律就要起作用，而只要这个规律起作用，贫困现象就不能根除。

当然，资本积累规律的作用，可能由于有一些起着相反作用的因素而有所减弱，劳动人民贫困现象也因而有所减轻。这些因素中，重要的有以下两方面：

一、由生产力的发展所产生的社会需求的多样化，以及满足这些需求的一定可能性。马克思曾经指出，随着社会生产力的发展，社会的劳动分工会越来越细，“生产越来越多样化，社会需要的范围和满足这些需要的资料的范围日益扩大。”① 他又说：“由于人类自然发展的规律，一旦满足了某一范围的需要，又会游离出、创造出新的需要。”② 人们

① 《马克思恩格斯全集》第47卷，人民出版社1979年版，第280页。

② 同上。

的需要越来越多样化，范围越来越扩大，这是明显的事实。例如200年前，人们只能坐马车，而今天却想坐汽车；100年前，人们想不到要买一台电视机，而今天却会有这种需求。

同时，随着生产力的发展，劳动人民也会不断具备满足这种需要的一定的可能。这主要是由于劳动生产率的提高。劳动生产率的水平总是不断提高的。以战后西欧国家来说，它们的劳动生产率，在1973年以前经济快速增长年代，固然有较快的增长，即使在滞胀时期，劳动生产率增长速度大大下降，但也没有完全停止，见下表：

劳动生产率年平均增长率(%)
（按不变价格计算的每个就业者创造的国内生产总值）

	1966—1973年①	1974—1981年②
联邦德国	4.3	2.5
法　国	4.6	2.4
英　国	3.2	1.3

注：　①以1965年为基数。　②以1973年为基数。
资料源来：摘引自（苏）《СШA》，1984年4月。

另一个材料是关于这些国家制造业劳动生产率近年来的增长情况及其水平的统计：

制造业劳动生产率

	1983年单位工时产出（1983年价格）美元	1977—1983年平均增长率(%)
联邦德国	20.22	2.5
法　国	19.80	3.5
意大利	17.72	3.1
英　国	11.34	3.3

资料来源：（美）莱斯特·瑟罗：《美国、欧洲和日本——使世界经济崩溃的时代》，载（英）《经济学家》周刊。

工人每单位时间内创造的价值增多了，那么，使所得的那一部分也就应相对增长，用以满足他的需求的可能也就增大。

二、工人阶级和广大劳动人民的斗争。随着生产力的发展，社会需求会日益增多，劳动人民也有更多的可能满足这些需求。但是，把这种可能变成现实，还要靠工人阶级和广大劳动人民的斗争。因为无论劳动生产率怎样提高，资本家总是要从中占有尽可能大的剩余价值，工人就必须经常在相反的方向上进行抵抗。归根到底，这是斗争双方力量对比的问题。只是由于工人阶级的长期的斗争，才争取到劳动时间的缩短、劳动条件的改善、工资的一定提高和今日这样的社会保障制度的建立。而这些成果，当然有助于减轻劳动人民的贫困现象。

由于以上因素起相反作用的结果，发达资本主义国家劳动人民贫困化加深的过程受到一定的抑制，贫困化的表现形态发生了某种变化。象一、二百年前资本主义国家的无产阶级所遭受的那种贫困现象确实不太多见甚至绝迹了。那时的无产阶级每天要工作14、16 甚至 18 小时，工作异常繁重，而他们的工资又极其低微，衣不蔽体、食不果腹，住在简陋破败的工棚里，受着资本家和工头的驱使和虐待，简直牛马不如，更不用说受什么教育，有什么文化娱乐，和有什么休假、疗养了。而今天工人阶级的状况，确实发生了很大变化。今天，在西欧的低收入者和穷人中，过着三餐不继，无家可归而又无人过问的悲惨生活的人，固然还有，而且不是个别的，但这些人多是伤、老、病、残和伤、寡、孤、独，以及长期无工可做的失业者。在业者中间的贫困的主要表现是，他们只能过着最低水平的生活，即勉强度日，却不能享

有“象样的”生活，不能满足现代社会所应有的需求。本来，科学技术和生产力发展到今天的水平，应该可以实现社会的共同富裕，应该可以保证每个劳动者都能够享有现代科学和文明所提供的一切条件。但那些低收入者却与此无缘。例如，他们没有各种现代化生活设施，没有好的住宅，子女不能受良好的教育，营养不良，没有文娱活动等等。而对许多穷人来说，社会保障制度所能保障的，也不过就是这样的生活。这也许就是西方学者们所说的“新贫困”吧。这种“新贫困”，是在新的历史条件和社会环境中产生的，其表现形态与过去历史上曾有过的那种贫困现象有所不同，但其实质和根源则相同。

在西欧“福利国家”中，贫困人口究竟有多少，难以得到确切的数字。一般以官方规定的所谓“贫困线”作标准，在“贫困线”下的算作贫困人口。“欧洲共同体对“贫困”所下的定义是：“欧洲共同体各成员国国民的收入无法满足他们所能接受的最低标准的生活方式”。“收入”包括工资和社会福利补贴。根据欧洲共同体委员会关于该共同体范围内贫困问题的调查，约有11.4%的家庭是贫困户，总人数约3000万。意大利的这个百分比更高，占21.8%。在生活水平相对较高和社会保障制度相对较好的国家，例如在丹麦和法国，穷人的比例虽较低，但也超过了共同体的平均数，分别为13%和16.8%。比利时为6.6%，联邦德国也为6.6%，荷兰为4.8%，低于共同体平均数。这些数字只能有条件地进行比较，因为各国官方确定的贫困线有很大差别。但不管怎样，也能说明今天资本主义国家的贫困，并不是个别的、无关大局的现象，而是大量存在的现象。陷于贫困的不只是老人、病人或其他遭到不幸的人，而是劳动人民中的相当一部

分。①

值得注意的是，近些年来，由于西欧经济的停滞，失业的增多，贫困现象进一步扩大。这表现在：一、“贫困线”以下的人数在增加。例如英国，在1979—1983年间，收入低于“贫困线”的穷人数增长了一倍，从200万人增加到400万人；二、对维持日常生活的救济比对特殊生活困难的救济增长得快。例如联邦德国，从1970年到80年代中期，领取维持日常生活的救济的人数增加了一倍，而领取特殊困难救济的人数则没有变动。

还应该指出，并不是所有贫困者都能无条件地领取救济金。在西欧有些国家和有些地区，相当多的穷人，主要是临时工，外籍工人，农村人口，长期无业者等，享受不到福利待遇。所谓从“摇蓝到坟墓”的“一揽子”福利，与他们无干，成为真正被社会“遗忘”的穷苦无告的人。

为数众多的贫困人口的存在，成了西欧的严重社会问题和政治问题。这种现象和问题，充分说明了社会保障制度的局限性。

四、社会保障制度与失业

在资本主义制度下，劳动人民的贫困和失业有着密切的关系，失业大大加深了贫困，贫困人口中有很大一部分是失业者。在资本主义几百年的历史上，历来如此。

失业现象，反映着资本主义的固有特性，有其必然性。

① 引自（民主德国）约翰娜·格罗斯：《资本主义国家的新贫困》。（民主德国）《国际政治与经济报告》，1986年，第4期；译文载《世界经济译丛》，1986年第10期

马克思说：过剩人口组成一支产业后备军，“这种产业后备军，在营业状况衰落或平常的时候，是在劳动价值以下付予报酬的，而且就业不经常，或者要靠公共慈善机关的救济为生。但在营业特别活跃的时期，它对于资本家阶级是必不可少的”。① 马克思和恩格斯关于资本主义下工人失业问题的这些论述，仍然适用于今天发达的资本主义国家，包括西欧在内。西欧国家虽然建立了比较完善的现代社会保障制度，但它并不能消除产生失业的根源，当然也不能消除失业现象。

第二次世界大战后的50、60年代，西欧经济处于持续的迅速增长时期，生产的扩大对劳动力产生了较大的需求。当时的西欧各国，不仅有大量劳动力从农村进入城市，参加了工业和各种服务业部门雇佣劳动者的队伍，而且有数以百万计的外籍工人，从北非和土耳其等国来到西欧，补充了劳动力的不足。当时的失业人数不太多，失业率也不高。然而，到70年代中期，经济转入滞胀之后，相对人口过剩现象变得突出起来，西欧各国失业者人数大量增长。据经济合作与发展组织的材料，西欧的失业人数从1976年的900万人增加到1984年的1900万人，其中欧洲共同体国家就有1300万人。

西欧的大量失业现象与社会保障制度的实行，二者之间，究竟是什么关系？这个问题，可从两方面进行探讨。

首先，社会保障制度对失业的影响。西方有人把西欧失业率如此之高，归咎于社会保障制度，认为只是由于实行了失业救济制度，才鼓励了失业，失业者也缺乏寻找工作的紧

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年第1版，第276页。

西欧主要国家的失业人数和失业率①

	1976	1983
联邦德国		
失业人数(万人)	106.0	226.4
失业率(%)	4.6	9.2
法国		
失业人数(万人)	93.4	204.2
失业率(%)	4.3	9.0
英国		
失业人数(万人)	135.9②	310.5
失业率(%)	5.7	13.1
意大利		
失业人数(万人)	142.6	227.8
失业率(%)	6.7	9.9

注： ①英、法、联邦法国系就业统计局数字，意大利为劳动力抽样调查统计数字。

②为不到12个月的平均数。

资料来源：联合国《统计月报》，1983年5月，1984年5月。

迫感。即使在业者，也因有社会保障制度，而常常寻找各种借口不出工。这种现象不能说没有，但并不是大量的。把大量的失业现象归于社会保障制度，这显然是反对实行社会保障制度的人的论调，是没有多少根据的。

前面已经指出，社会保障制度不会消除失业，但要说失业的存在是由于社会保障制度，这就错了。西欧的大量失业现象，直接原因是经济的增长缓慢，周期性危机和结构性危机。特别应当指出的是，西欧国家那些趋于衰落的传统部门所占比重较大，这些部门的失业率特别高，而新技术部门的发展又较慢，还不能创造较多的就业机会。据《经济合作与

发展组织观察家》载文称，1983年前10年中，北美差不多创造了1800万个新的就业机会，日本大约是500万个，但在西欧却净失去150万个就业机会。这就使西欧自70年代中期以来，失业现象格外严重。①

西方有些报刊认为，西欧失业之所以如此严重，虽然不能完全归之于社会保障制度，但与60年代实行的社会保障制度过了头，且有许多不合理之处有关。社会保障计划是否“过头”，这是相对于社会经济能力而言的。西欧的社会保障制度，在60年代并没有过头，相反，如前所述，当时它对经济的高速发展起了一定的促进作用。只是到了70年代以后，经济陷入滞胀的困境，社会保障计划才显得过大了。可见，根本的问题还在于经济的发展情况，而不在于社会保障制度。至于某些国家的社会保障制度的具体规定，有这种或那种不合理的地方，影响了工人就业的积极性，这倒是有的。例如，由于失业救济金不需纳税，因而有的失业者的净收入甚至不低于某些在业者。这类不合理的情况确实存在，但不是普遍现象。无论如何，有劳动能力的人，并不愿失业，至少出于自尊心，也不愿失业，而把失业看作是痛苦和不幸。何况失业救济金，一般说来，比工资要少，而且失业救济金不能无限期地领下去。如果把社会保障制度的某些缺点和不合理的规定，说成是造成如此大量失业的原因，那就不能解释，为什么在60年代并没有这么多的失业者，也不能解释，为什么失业者们总是迫切寻找工作，而不是利用社会保障制度的缺陷而安于失业。

总之，说社会保障制度鼓励了失业，即使是说这种制度

① 《经济合作与发展组织观察家》，1984年9月。

的某些不合理之处鼓励了失业，由于它掩盖了失业现象的真正根源，因而是不正确的。

W·阿尔贝塔主编的《福利国家的未来》一书，载有一篇文章，以荷兰、瑞典两国为例，分析了从1960年到1983年期间两国失业率和因其他原因而不出勤者的比例的变动情况，得出的结论是："失业保险对失业的影响，并不象从理论出发所期望的那么大"。至于因其他原因而不出勤的比例，则"比较稳定，虽有所增长，但较缓慢，这……很难说就是因为实行社会保障制度。"①

更为普遍的说法是，目前欧洲创造就业机会少，主要原因是劳工成本高，而且越来越高。这个劳动成本中，就包括社会保障基金中由资本家支付的那部分。由于劳工成本高，资本家们就不大愿意吸收新工人。这种说法也是似是而非。工人工资的提高和社会保障制度的实行，是工人阶级长期斗争的果实，但资本家总会想办法来对付工人。他们借口工资高和社会保障开支大而不愿吸收新工人，甚至寻找机会解雇工人，以致增加了失业，不过是他们对付工人的一种手段。而这也就说明，工人失业的根源，在于资本主义制度，不能归咎于劳动成本高和社会福利制度，更不能归咎于工人阶级。

其次，失业对社会保障制度的影响。这方面的影响，倒是相当明显的，简而言之，失业的增多，大大加重了社会保障制度的负担。特别是由于70年代中期以后，西欧的失业现象出现了一些引人注目的特点，使社会保障制度所承受的负担更形加重。

一个特点是大量失业的经常化。过去的失业有明显的周

① W·Albeda: "The Future of Welfare State"，第28页。

期性，即在经济危机时期，失业增加；危机过去之后，多数失业者重新获得就业机会，失业现象减轻。现在西欧的情况则不然。危机年份失业者人数固然大量增加，危机过后，也并不明显减少，甚至相反，继续增加。大量失业的经常化，即人们通称的结构性失业现象，原因就在于前面说过的经济停滞和结构性危机。一方面，一些经济部门不能大量吸收劳动力就业；另一方面，那些衰落的传统部门裁减下来的工人，由于工种不同，专业技能不符合需要，甚至缺少任何专业技能，很难再找到工作。经常性大量失业，不能不给失业救济制度造成沉重的压力。

特点之二，是长期失业人数越来越多，特别是进入80年代以来，尤其突出。例如，联邦德国的长期失业者（指失业一年或一年以上者）从1982年的38.6万人增加到1984年的70.2万人，占失业总人数的比例从21%提高到30%。又据《经济合作与发展组织观察家》载文称：整个欧洲长期失业者占失业人数的比重，从1979年的27%上升到1984年的40%。① 到1985年底，法国这个比例可能已达到45%，英国40%。长期失业者人数的增加，与上面所说的大量失业经常化有密切关系。长期失业者人数的增加，一方面加重了失业救济金的负担，另一方面，由于领取失业救济金的时间有限，一般只是一年，因此，一点失业救济金也领不到的失业者人数就增多了。

特点之三，是青年人失业者增多。在西欧各国，青年失业率普遍超过20%。民主德国的约翰娜·格罗斯在《资本主义国家的新贫困》一文中，描写这些青年人说："他们职业生

① 《经济合作与发展组织观察家》，1984年9月。

涯的第一个经历是徒劳地进入劳工局，第二个经历是在社会福利局接受需要救济的审查。”在西欧国家，只有交纳社会保险金满一定时期的，才能领取失业救济金。如联邦德国，过去作为领取失业救济金的条件是交纳保险金满6个月，1982年又增加到12个月。这样，得不到救济金的人数自然就要增加，从1982年的8.8％增加到1984年的11.4％。这些得不到救济金的人，主要就是刚参加工作的人，即青年和妇女。

大量失业的存在，加深了贫困，因为为数不少的人是因为失业而被抛入贫困人口的行列中的。这些人主要是青年人、没有什么专业技能的人、多子女的失业者、老年失业者等等。他们只能靠低微的救济金，生活在“贫困线”下。

当然，大量失业现象的存在，其严重性主要并不在于加重了社会保障制度的困难，而在于：它是对人力资源的浪费，也是对生产力的浪费，严重地影响着经济的发展；大量失业现象，也影响着在业工人的状况，削弱了工会的能力；大量失业者的存在，还是社会和政治不稳定的重要因素。特别是大量青年长期失业，影响尤其严重。

五、“平等与效率”问题

在资产阶级经济学中，“平等”与“效率”之间的关系是个老问题。至少两个世纪以来，英国古典经济学家就认为，只有不平等，才能提高效率。他们认为：一、慷慨地帮助穷人是补贴了闲暇；二、这种补贴对从事劳动的人是个负担；三、私人储蓄是经济增长的关键，而富人从多余收入中进行储蓄的部分比穷人多，如果把富人的收入重新分配给穷人，将会使储蓄下降。因此，他们总觉得“效率”和“平

等”是互相冲突的，需要在二者之间进行取舍。

“福利国家”的宣传者接过这个问题，进一步加以发挥。他们所说的“平等”，是指收入差距的某种缩小，而不是马克思主义所理解的人们在生产关系中的平等，已如上述；至于他们所说的效率，则主要是指社会生产要素的有效利用、生产的增长、劳动生产率的提高。他们之中，有些人认为，这种“平等”与“效率”二者是相互矛盾的，或者说，二者不可得兼，得其一必将舍其他。譬如说实行了福利制度，居民收入有了某种均等，则经济增长势必要受影响。但也有人认为，二者关系未必如是。

即使在资产阶级经济学家给“平等”和“效率”二者限定的含义之内，来看二者之间的关系，那么，也应该承认，二者之间确实有一定的关系。“效率”是生产领域的问题，“平等”是分配领域的问题，这二者之间当然有一定的关系：一般说来，“效率”决定着“平等”，“平等”又对“效率”起一定的反作用。但二者之间的关系不是简单的、机械的、相互对立的。在阐述社会保障制度对经济发展的影响时，我们已经指出，经济的发展速度，受多种因素的影响，并不是简单地取决于社会保障制度。关于这一点，西方有些学者也已注意到，并明确指出过。如美国加利福尼亚大学教授彼得·林德特，在研究了一些国家的收入不平等现象的历史变化后指出：“历史已经表明有这样的情况，即在不扩大收入差距的条件下，也能获得迅速的增长。”① 美国麻省理工学院教授，经济学家L.C.瑟罗也认为，把公平与效率对立起来，是不正确的。他说：“如果仔细观察一下不同

① 《世界经济译丛》，1984年第5期，第15页。

国家的经济成绩和均等状况，那么，以上的解释就站不住脚。因为各个国家所允许的不均等程度，与这些国家的经济成绩，两者之间不是必然相关的。”“无论公平与效能之间有何种联系，反正不是一种简单的关系，容忍不均等并非效能的保证，也不是获取高效能的必要条件。”①

正因为“平等”与“效率”之间，并不是简单对立的关系，因此，无论在历史上或现实中，我们都可以看到大量说明“平等”与“效率”二者并存的现象。从资本主义发展的历史看，越是发达的资本主义国家，居民收入（并非财产，更非生产资料的占有）的差距也越小。换言之，随着资本主义国家中的人均收入的提高，居民间收入的差距也趋于缩小。例如美国经济学家库兹涅茨、杰弗里·威廉森和彼得·林德特等人，都证实有这种情况。据他们提供的资料，英国最富有的20％的家庭，在总收入中所占的比重，从1913年的59％下降到1979年的39％，瑞典的这个比重从1935年的55％下降到1979年的37％。这种现象的产生，有多种原因，这里不能一一评述。这也就证明，资本主义经济的发展，即所谓“效率”的提高，与居民收入差距的缩小，即“平等”的趋势，是并行不悖的。

最明显的事实，是第二次大战后西欧国家经济迅速发展，“效率”大大提高的时候，也正是这些国家大力推行社会保障制度，使之达到鼎盛的时期，亦即60年代。当时，没有人相信，“平等”与“效率”是不相容的。

还可以再举日本和东亚某些发展中国家和地区为例。战后这些国家和地区经济发展迅速，效率较高。但人们一般认

① 〔美〕《知识分子》，1986年，秋季号。

为，这里人们的平均收入差距并不甚悬殊，至少不比其他资本主义国家和地区更大。相反，在其他地区的有些发展中国家，贫富鸿沟日益扩大，而他们的经济也并没有因此而得到更大的发展。

诸如此类的实例，比比皆是，足以说明简单地把"平等"与"效率"对立起来的观点，是站不住脚的。特别值得注意的是，某些人坚持"平等"与"效率"二者相矛盾的观点，意在反对社会主义。他们说，社会主义国家确实是实现了"平等"，但却失去了"效率"。这就更不符合事实了。事实是，象中国等社会主义国家，经济的增长远远超过了资本主义国家。这是尽人皆知的。至于社会主义国家经济有时受到挫折，一时徘徊不前，生产效益不高，这有多种因素，特别是指导的失误和体制的某种不适应。社会主义国家在坚持社会主义方向的前提下，进行体制改革，可以一方面保证人民共同富裕，同时经济有更快的发展。

也有人把西欧国家与日本和东亚新兴工业国家和地区相比，看到前者经济发展缓慢，后者却在高速增长。在他们看来，前者的停滞，是由于它们实行高福利的结果，而后者相反，严格限制"福利国家"的发展。由于限制了福利，就可以用高水平的国内储蓄为投资筹集资金，从而可以大量采用新技术和设备，发展现代化生产，扩大在世界市场的销售，这反过来又大大促进了生产。而这是西欧国家所难以作到的。从这种分析中得到的结论是："除非改变战略，北大西洋的福利国家与面向生产率的东南亚国家和地区相比，很可能会变得越来越缺乏竞争力"。① 从表面现象看，情况确实

① 布·斯考特：《工业生产与福利国家》，载《哈佛商业评论》，1982年，9—10月。

如此。但各个国家和地区的比较，是十分复杂的。如果把各种复杂的因素一概排除，不予考虑，而只提出“福利”与“发展”二者来简单对比，这种方法未必是科学的。

在资本主义制度下，不论实行或不实行社会保障制度，生产的增长都可能有两种趋势。一种是效率迅速提高，生产迅速增长。这通常是在市场扩大的情况下，资本家通过扩大投资，改善经营管理，加速采用新技术来实现的。另一种趋势相反，效率降低，生产停滞。这通常是在市场饱和，产品积压，生产能力大量闲置，投资乏力，设备更新缓慢的情况下。这两种趋势往往是交替出现的。如战后，西欧先是经历了20多年的高速增长时期，当时出现的就是前一种趋势；此后转入滞胀时期，占上风的是后一种趋势。

在这两种相反的趋势中，资本积累和投资确实是非常重要的，也可以说是基本的因素。前一种趋势的基础是固定资本投资的不断扩大，而在后一种趋势下，投资增长缓慢，甚至停滞不前。实行社会保障制度，对积累和投资，从而对生产是有重要影响的。过于庞大的社会保障计划，使大量资金通过这种分配渠道，变成消费基金，就会相应地减少积累。具体地说，在社会保障制度下，企业要拿出一部分资金作为社会保险基金，从而影响他们的投资能力；国家用于社会保障的财政支出过大，使财政赤字扩大，政府要通过发行债券，从市场上筹措资金，也会使企业的借贷资金来源受到限制，这就又影响了他们的投资能力。这就是说，总消费需求过大，与总供给发生矛盾，必然会影响生产的增长。

但是，从西欧70年代中期以来的实际情况看，其固定资本投资增长缓慢，生产停滞，新技术发展相对落后等等，有多方面的原因，下一章，将对此进行分析。应该承认，实行

过于庞大的社会保障计划，确实是这多种原因之一。但它并不是根本的原因。相反，如果说社会保障制度过了头，成了社会经济和政府财政的沉重负担，那也只是由于经济因各种原因陷于停滞，才使社会保障制度显得“过了头”，在这种情况下，社会保障制度的“过头”，才会反过来影响经济的增长。

至于固定资本投资的增长情况如何，主要的当然是资本家可能得到的利润的多少。但影响利润率和利润量的因素也是多方面的，决不只是社会保障制度一个。例如，市场就是一个重要因素。如果市场萎缩，利润不能实现，则即使资本家不缺少资本，也不愿再扩大投资。

实行社会保障制度，如果“过头”，不仅影响积累和投资，而且由于要求居民更多地纳税，有些高收入者，特别是具有高水平的专门人材、科学家、工程师、设计师、会计师、医生、经济学家、管理专家等，因纳税而收入受到大影响，也会影响他们的工作积极性和主动性。甚至会使他们迁出国外。西欧国家的专家学者移居国外，主要是移居美国的，不在少数。这固然有多种原因，但与纳税过重，不无关系。而这些人材的外流，不能不影响生产和技术的发展。

此外，社会保障制度的某些具体规定不适当，不合理，也会既不利于“平等”，也妨碍人们的劳动积极性，不利于生产效率的增长。如对无业者和失业者提供的救济和补助金数量过大，在业者就会认为，这是对他们的额外负担。如果象某些情况下发生的那样，失业者得到的救济金，由于不必纳税，甚至还高于某些在业工人的工资，这就更加引起在业者的不平之感。他们会认为不工作也不坏，既可领取救济金，又有可能搞点地下经济活动，得到额外收入。因而也就

不积极努力工作，而失业者也不急于寻找工作。至于有些低收入者，则不思上进，无形中滋长了懒汉思想。

以上所说的种种情况，即由于经济形势不佳，生产停滞，以致社会保障制度成了社会经济的沉重负担；和由于社会保障制度某些具体规定不合理，不能鼓励人们的劳动热情，却起了相反的作用等等，这些，都不能归入“平等”与“效率”这一命题的范围之中。更不能说社会保障制度本身与这一问题有必然的联系。

第五章

西欧社会保障制度的发展趋势

西欧的社会保障制度，经过60年代的高度发展达到鼎盛时期，到70年代中期，随着经济的停滞，遇到了巨大的困难，以致西方舆论惊呼“福利国家”发生了危机。西欧社会保障制度的未来发展问题，引起了人们的普遍关心，也是西欧各政党、各种社会政治力量激烈争论的重要问题。实际上，西欧社会保障制度的未来，在很大程度上也就是“福利国家”的未来，而这也直接关系到西欧资本主义制度的未来。

一、西欧社会保障制度的严重困境

战后西欧社会保障制度的发展，与经济形势的变化密切联系着。70年代中期以后，西欧社会保障制度遇到了巨大的困难，这当然并不是它本身的问题，而是这一时期西欧经济的发展缓慢以至停滞所造成的。

西欧经济滞胀的迹象，早在60年代末、70年代初已显露出来。到1973年底石油危机爆发，接着于1974—1975年资本主义世界发生了深重的经济危机，结束了西方国家经济持续20多年的繁荣，开始了漫长而痛苦的滞胀时期。西方国家经济

增长速度普遍大幅度下降，通货膨胀严重，失业大增，对外贸易显著减慢，广大人民群众的生活受到严重影响。而资本主义世界经济的这种滞胀现象，尤以西欧国家更为深刻。即以经济增长速度来说，按国内生产总值指数计算，从1975年到1983年，美国共增长22.8%，日本增长了42.0%，而欧洲经济共同体只增长17.7%，其中法国为20.2%，联邦德国19.0%，英国11.8%，意大利18.7%，荷兰12.8%，比利时17.7%，丹麦19.9%，都低于美、日的增长速度。共同体之外的西欧国家，情况也大致类似。

战后发达资本主义国家经济从繁荣转入滞胀，有着深刻的、复杂的原因。简单说来，它主要是在20多年繁荣时期，在各国政府的大力鼓励和支持下，资本积累过度，形成生产能力大量过剩，市场相对饱和，从而影响固定资本投资的进一步增长。在这种情况下，劳动生产率增长速度大大降低，利润率下降，进一步限制了固定资本投资的增长。在国际范围，战后建筑在美国金融和经济巨大优势基础上的国际货币体系垮台，国家金融市场更加混乱，贸易保护主义抬头，阻碍了国际贸易的迅速发展。再加上石油大幅度涨价的严重冲击，西方国家的经济难以承受，就一起陷入了停滞局面。至于西欧滞胀尤为深重，更有其特殊原因，如西欧对石油进口的依赖程度更大，加上它没有能采取有力的应变措施，以致受石油涨价的影响也更大；西欧产业部门中传统部门所占比重较大，而这些部门正是日趋衰落的部门；西欧由于种种主客观原因，在新技术革命中起步迟缓，以致电子技术为主的某些高技术，落在美、日之后；西欧共同市场建成后，70年代一体化进展不大，相反，在经济困难的局面中，各国都加强了非关税壁垒，市场仍然是分散的；等等。

由于经济增长缓慢，通货膨胀严重，企业和政府的收入都受到压力；另一方面，由于失业和贫困者增多，社会保障开支又势必增加。结果，社会保障开支就成了经济和财政的沉重负担。应该看到，政府和企业收入随着经济活动的下降而立即减少，而要削减社会保障开支却不那么容易。它不仅难以削减，在一定时间内，还会继续增加，这就使它成了更沉重的负担。下表是1975年至1981年西欧国家经济增长率与社会保障开支增长率（%）年平均的对比：

	经济增长率	社会保障开支增长率
联邦德国	3.0	1.9
法　国	2.8	7.6
意大利	3.2	3.1
英　国	1.0	3.3
奥地利	2.9	4.6
比利时	3.0	4.6
丹　麦	2.2	4.4
瑞　典	1.0	4.0
瑞　士	1.8	2.5
希　腊	3.5	2.3
爱尔兰	3.5	5.2
挪　威	4.1	5.6
荷　兰	2.0	1.4

资料来源：《经济合作与发展组织观察家》，1984年1月号。

上表表明，在那13个国家中，只有联邦德国等4个国家，社会保障开支的增长率低于经济增长率，其余9个国家，都是前者高于后者。在1981年后，西欧各国社会保障开支仍继续增加。例如，英国的这项开支，从1978—1979财政年度的

253.36亿美元增加到1982—1983年度的284.44亿美元,(1978年价格),而这种增长是在大力实行紧缩政策的撒切尔夫人的保守党执政时发生的。其他国家就更不必说了。这样,西欧国家社会保障开支占国内生产总值的比重普遍提高。

西欧国家社会开支占国内生产总值和政府收入的比重(%)

	占国内生产总值		占政府收入	
	1972	1981	1972	1981
法　国	19.4	27.2	49.7	59.0
意大利	22.6①	24.7	73.1*	63.8
英　国	16.7	23.5	45.1	54.1
联邦德国	22.7	29.5	56.9	66.1
荷　兰	23.1	31.7	48.1	56.7
丹　麦	21.0	29.3	45.8	57.2

注: ①1975年数字。

资料来源:根据美国《新闻周刊》1983年7月25日图表计算。

可见,各国社会保障开支占国内生产总值和政府收入的比重都有很大增长。只有意大利的社会保障开支占政府收入的比重,从1975年的73.1%下降到1981年的63.8%,算是唯一的例外。这是因为在70年代中期,意大利的这个比例已经过高的原故。80年代,各国的以上两个比例继续有所增长,估计目前各国社会保障开支占国内生产总值的比重已达1/3左右,占政府收入的比重则达70%上下。

不断增加的巨额社会开支,是造成一些国家财政赤字不断增加的重要原因之一。70年代后期以来,西欧主要国家的财政赤字,以及赤字占国民生产总值的比重,除联邦德国外,都有增长。从1977年到1984年,联邦德国中央政府的财政赤字占国民生产总值的比重从2.2%下降到1.5%,法国从1.0%

上升到3.0%，英国从3.1%上升到3.4%，意大利从9.0%上升到17.3%。为了弥补不断增加的赤字，只有增加税收。近些年来，各国税收占国内生产总值的比重普遍有所提高：

西欧国家税收占国内生产总值的比重(%)

	1979	1981	1983
瑞　典	49.5	51.2	50.7
挪　威	45.7	48.6	46.6
荷　兰	45.0	45.0	47.0
法　国	41.1	42.7	44.1
意大利	30.5	39.4	39.9
爱尔兰	33.0	37.8	40.6
联邦德国	37.5	37.4	37.2
芬　兰	35.0	36.8	36.5
瑞　士	31.1	30.6	30.9①
比利时	45.6	45.2	46.6①

注：　①1982年。

资料来源：《国际货币基金调研》，1984年8月20日。

上述10个国家的税收，在70年代末期，均已达到很高的水平，占国内生产总值的比重高的已达一半，低的也近1/3。但进入80年代后，在这已经很高的基础上，继续有所提高。上述10国中，有8个国家的这个比重提高，只有联邦德国和瑞士两国稍有下降。这几年，正值资本主义世界经历战后最严重最持久的经济危机的时候，西欧国家一方面失业人数大增，实际工资下降，另一方面纳税负担加重，劳动人民受到的损害是可想而知的。他们自然要对现实更感不满。资本家也因税收增加而叫苦，他们说他们没有钱再进行新的投资，发展新兴工业部门，以振兴整个经济。

如果说在经济繁荣时期，社会保障制度的实行对促进经济的增长，保持社会的安定，起了积极作用，那么，在经济停滞时期，庞大的社会保障开支就成了社会经济和国家财政的重负，不利于经济的发展了。

与此同时，实行社会保障制度也带来国家机构庞大，雇员过多，官僚主义严重，效率低下，浪费过大，某些具体规定不合理和颇多漏洞，办事人员徇私舞弊等等。例如让人们享受所谓医疗补助，由于有种种弊端，以致药品浪费惊人。又如许多人为享受社会福利会想方设法少报收入，争当“穷人”，因而助长偷税漏税。诸如此类，不一而足。

综上所述，近10多年来，在西欧国家经济增长迟缓和停滞的情况下，庞大的社会保障制度似乎在向相反方面转化，成了经济和社会的包袱，社会各阶层，各利益集团，都从各自的利益出发，对它感到不满。整个社会都日益紧张和不安。这就是一些人发出“福利国家在危机中”的警告的缘由。

1980年经济合作与发展组织在巴黎举行会议，讨论80年代的社会政策，会议发表了题为《福利国家在危机中》的文件。美国《新闻周刊》1983年7月也以同样的标题发表文章说，社会福利制度“已被衰退严重销蚀，现在欧洲各国政府都在设法削减他们国家一度曾引为骄傲的社会计划”。该刊援引西德劳工和社会政策部部长诺贝特·布留姆的话：“它不再是一种良好的信念，而是一个我们能否为这种制度而拨款的问题，说到底是：时代变了”。法国社会部长皮尔·贝尔格渥说：“我们已不能再多花钱了。但我肯定要把社会福利服务保持在现有水平”。但是欧洲各国政府都发现他们已陷入削减开支和必须满足公众的期望的两难之中。

看来，社会保障制度是非改革不可了。但怎样改革，朝着什么方向，按照什么原则改革，是西欧各国各政党、各社会利益集团、各阶层居民不能不认真对待的大问题。

二、社会保障制度的调整

各不同党派、不同政治力量和利益集团，对于社会保障制度，本来就有不同的主张，近10多年来，由于这种制度遇到重大困难，他们之间对如何缓和困难，如何调整和改革社会保障制度，从思想到政策主张，分歧更加深化。

各党派的政策，包括社会保障政策，是以一定的经济学说为其理论依据的。反过来，不同派别的经济学说，也依附于各相应政党，在这些政党的实践中得到体现。因此，围绕着社会保障制度的调整方向问题的矛盾，展开了涉及理论和政策的广泛斗争。这种斗争，因与千百万人民群众的切身利益密切相关，而受到全社会的普遍关注。

西欧国家有两种主要的政党和社会政治思潮：保守主义的和社会民主主义的。战后一段时间内，即20多年的经济繁荣时期，这些不同的政党，奉行的基本上都是凯恩斯主义的经济学说，只是在做法上各有不同的侧重点。70年代经济陷入滞胀的困境后，保守主义逐渐占了上风，不少西欧国家保守主义政党上台执政，他们开始摒弃凯恩斯主义，奉行新自由主义的货币主义和供应学派的学说，并以此为指导，制定他们一套新的经济政策。其原则主张是：（一）强调发挥市场竞争的作用，主张减少国家干预；（二）控制货币供应量，紧缩政府财政开支；（三）不强调刺激社会总需求，而强调调节供应，实行减税，增加储蓄和投资，增加资本和劳

动力的供应；（四）不追求所谓“充分就业”，而强调提高劳动生产率，强调效率。

对于大搞社会保障制度，这种保守主义思潮是抱否定态度的。货币主义的代表人物，美国经济学家密尔顿·弗里德曼和他的同伴罗斯·弗里德曼，在他们所著《自由的选择》一书中，把“福利国家”看作是“对自由的威胁”。他们认为实行这种制度，就会有“太多的人终生依赖他人过活”。他们说：“目前的福利计划大多是本来就不应该制订的。要是没有这些计划的话，现在依赖这些计划过活的人当中，就会有许多人自力更生，而不用依赖国家的照顾了。对某些人说来，这样做暂时也许会显得残酷，使他们只能干工资低又没有趣味的工作。但是，从长远的观点看，这样做毕竟更合乎人道。”废除“福利国家”之后又怎么办呢？他们说：“我们需要找些办法，在帮助现在依赖福利过活的人的同时，促使他们有条不紊地从领取福利救济金变为领取工资，使我们能够轻松地从目前的情况过渡到理想的境地”。①英国新自由主义学派经济学家冯·哈耶克等人甚至认为，“福利国家”的概念本身就是不道德的。“福利国家”成了一个摧毁一切个人自由的怪物。他们主张取消最低工资保障法和社会保险法，认为社会福利制度只能鼓励懒惰，使市场经济衰退。②近十几年来，由于西方国家经济停滞，失业增加，社会保障面临着愈益严重的财政困难，保守主义者对社会保障制度的攻击更是振振有词，变本加厉。

社会民主党过去实际上是把凯恩斯主义奉为圭臬。现在

---

① 美国《星期六晚邮报》，1980年第9期。

② 转引自杨祖功、曾宪树：《论西欧的“福利国家危机”》，载杨祖功选编：《西欧的社会保障制度》，第20页。

凯恩斯主义虽然不灵了，但他们仍然没有完全放弃这种理论，仍然认为应加强国家的干预作用，以扩大政府财政开支和信贷来增加社会总需求，从而刺激经济，创造就业机会，减轻危机。在社会保障制度上，社会民主党把凯恩斯主义、"福利国家"学说和某些左翼经济学家的观点，溶合在一起，认为这种制度既是一种由国家对经济进行宏观调节的手段，也是实现社会平等乃至实现民主社会主义的理想的重要途径。他们认为现在的社会保障制度遇到困难，问题不在这种制度本身，而在于实行不当，应当改革。但不能取消，也取消不掉。例如美国著名经济学家、新凯恩斯主义的代表萨缪尔逊在他的《经济学》一书中，在回顾了"福利国家"产生和发展的历史之后说："保守的、自由主义的或激进的政党可以赢得或者输掉将来的选举，但福利国家的机器却会保留下来：在信奉新教的挪威和信奉旧教的意大利，在英联邦成员国澳大利亚和英国国内的郡县，在实行自由企业制度的瑞士和实施计划经济的瑞典，在作为斯密式乌托邦雏型的美国，情况均会如此"。他赞美"福利国家"的好处，指出"福利国家"仍远未达到它应达到的目标。他说："即使我们没有预卜未来的天赋才能，我们也敢打赌，福利国家会长期存在下去。"无论是在哪个国家，也无论是哪个人上台，"他都会巩固而不是取消其前任的经济政策措施"。①法国学者勒索日也指出，在经济增长率下降的条件下，更应该帮助失业者，把整个福利部门取消是荒谬的。②

从理论上看，各派学说是这样不同，乃至完全对立。但在实际政策上，情况又有所不同。当然，不同党派，主要是

① 萨缪尔逊：《经济学》中译本下册，第228—229页。

② 转引自杨祖功选编《西欧的社会保障制度》，第20—21页。

保守主义政党和社会民主党，在竞选中，也会互相攻击，把对方说得一无是处，可是无论哪个党上台，由于受到客观因素的制约，都不可能不计后果地走极端。勿宁说他们的政策在很大程度上是实用主义的。保守主义政党要取消社会保障制度，但无奈根本作不到，因为从这种制度上获利的广大群众不答应，他们不敢冒“失人心”的风险，授反对党以柄。所以他们只能在情势允许的范围内，在某些具体作法上作一些调整。就连在这问题上走在最前头，态度最强硬的英国撒切尔夫人，讲起话来虽然声色俱厉，实际干起来也不能不斟酌再三、慎之又慎。再看社会民主党，他们把社会保障制度作为自己的一面旗子，把它会带来的社会平等看作是他们的“民主社会主义”的目标之一，因而无论如何也不能放弃。但在严峻的现实困难面前，也不能不考虑对现行的社会保障制度进行一些削减，对某些具体规定作些调整。否则，他们也要受到来自对方的猛烈抨击，难以坚持下去。

西欧有些国家，早在70年代初，即已开始对社会保障制度进行调整。如1973年，英国希思的保守党政府为限制福利津贴的法定年增长幅度曾规定其增长只和物价挂钩。但只是到70年代中期以后，特别是70年代末期以来，西欧国家才普遍着手对社会保障制度进行调整。这些年来，几乎所有国家的主要政党，都纷纷发表有关声明，例如联邦德国社会民主党，早在1975年就发表这种声明，并于1977年开始对社会保障开支作了一定的削减。英国和比利时在1976年发表这样的声明，并分别于1977、1980年对福利开支作了削减。英国保守党上台后不久，就表示要对整个社会保障制度进行“根本性”重新审查；荷兰在1978年提出声明，1980年开始削减社会保障开支；丹麦于1980年提出这种声明，并开始削减社会

保障开支。法国，瑞典于1982年，奥地利于1983年，也都声明，福利政策不能再继续下去，必须加以改变。应该指出，当它们宣称必须对社会保障制度进行某种改变时，上述八个国家中，有五个是左翼政府，一个（比利时）是联合政府。但从70年代末以来，由于保守主义思潮占了上风，有些国家（如英国、丹麦）的政府从左翼变为右翼当政，这样，调整和改革的步调也稍有加快，采取的措施也更多地带有保守主义的色彩。迄今，这些调整和改革，大致可归纳为两方面：

一方面，增收节支，即增加社会保障的财政收入，减少其支出。这些措施有：①

（一）提高缴纳社会保险费的上限，或干脆取消纳费上限。过去交纳社会保险费，都有个工资上限，超过上限的部分可以不交保险费，把上限提高，社会保险费收入自然会增加，取消上限，就更是不论工资多少，全都要交保险费。如比利时，自1981年以来，就取消了职工交纳失业保险、医疗保险、生育补贴，伤残保险以及老年年金、遗属保险等的纳费工资上限。

（二）提高社会保障费率。社会保障费占职工工资的一定比例。提高这个比例，保障费收入自然也会增加。当然，提高职工的保险费率，同时也要提高雇主的保险费率。过去几年，比利时、法国、荷兰、英国、联邦德国，都不同程度地提高了社会保险费率。

（三）征收社会保障所得税。过去社会保障所得一般不纳税。现在，一些国家对这些所得开始征税。如规定对退休金、疾病保险金，残废补贴甚至失业救济金，都要交一定的

① 参见杨祖功选编：《西欧的社会保障制度》，第41—47页。

所得税，这在过去是不可想象的。

（四）修改社会保障金的调整办法。过去，西欧国家普遍实行“社会保障金自动指数化”制度，即社会保障金随物价、工资或生活费指数进行调整，以免受通货膨胀、生活费上升的严重影响。现在，为了限制保障金的增长，一些国家采取了一些措施，如1980年英国撒切尔夫人的保守党政府宣布，无论长期性或短期性津贴，都只和物价挂钩。有的国家干脆冻结保障金的增长。

（五）减少社会保障金。如1981年1月，英国政府减少了对病人、孕妇、残废者、失业者的附加补助，到次年，彻底取消了这些补助，此外，还减少了住房补贴。西德政府早从1977年起，就降低了退休金标准，减少了失业救济金和住房、教育补贴，1982年再度削减了这些项目。特别是对开支大、增长快的医疗保险开支，许多国家都作出一些规定，如由病人支付部分医疗和药品费、增加门诊费、对某些药品不再免费供应等，以控制其增长。

另一方面，是实行社会保障制度的“私人化”、“资本化”。所谓“私人化”，就是改变把社会保障统统由国家包下来的办法，政府尽量缩小干预社会保障的范围和项目，把这些项目交由非政府志愿机关、工人合作社和其他社会团体承担。同时恢复某些传统的社会保障机制，如家庭、慈善机构、互助组织等。如英国为了减轻政府的负担，鼓励私人保险，与私人医院订立合同，承包服务设施等。丹麦、比利时、葡萄牙把工伤事故保险交给私人保险公司管理。联邦德国的医疗保险，部分采取了合作社性质的集体管理。瑞典也早于1979年就开始了某些社会福利事业的私有化。

所谓“资本化”，迄今主要是为了解决养老金的资金储

备问题。有些国家允许在养老金的管理上采取私人保险公司的做法，用储备积累来支付养老金。

除以上两方面的调整措施外，有些国家还在设法解决社会保障行政部门的官僚主义、组织混乱、服务不善等弊病，以节约资源、提高效率和改进服务。如瑞典，就为此而实行了中央放权，改组某些地方社会福利行政部门，精简机构等措施。

乍看起来，西欧国家所采取的调整措施，不可谓不多，涉及面也相当广，但总的来说，都是一些小修小改，不触及现代社会保障制度的基础和根本原则。例如增收节支，数量都很有限；实行社会保障制度的“私人化”也只限于一些辅助性项目，且规模很小，根本谈不到取代政府的作用。

这些调整措施，是在西欧经济和财政状况不佳的情况下实行的，实在是不得已而为之。这些调整，总的方向是压缩。但压缩有一个限度，即不能超过广大居民的承受能力，不能影响经济的发展和社会的安定。而且，与此同时，还存在着一个潜在的压力，即继续扩展。一旦经济和财政状况有所改善，或政治倾向有所变化，这方面的趋向就又会表现出来。

但是，也应该看到，西欧当前对社会保障制度的调整，以及围绕着这个调整所展开的斗争，除为了解决所面临的困难之外，还多少包含有进一层的意义，即在这个调整和争论过程中，会对战后迄今已实行了40年之久的社会保障制度进行一番总的检查，对这一时期的实践经验和教训进行一番总结。在此基础上，也有可能逐步改革现有的体制，形成新的体制。究竟如何，值得我们注意观察。

三、影响社会保障制度未来发展的一些因素

前面说到不同政党和政治力量，对社会保障制度的不同态度和主张。他们之中，哪一个政党或政治力量得势上台，必然要力图贯彻实行它的主张，这无疑会对今后社会保障制度的发展变化，起重大影响。所以谈到影响今后西欧社会保障制度发展的因素时，不同政党、不同政治力量和不同社会政治思潮的起伏消长，是重要因素。

但是，除此之外，还有其他一些因素，在对社会保障制度的发展趋势起作用，而且这些因素，是经常性的、客观性的，不是哪一个政党和政治力量所能摆脱或改变的；相反，这些因素，还在很大程度上影响，甚至支配着各政党对社会保障制度的态度。这里指的，一是不同政党和政治力量之间的矛盾和斗争；二是"福利国家"的形象；三是广大人民群众的意志和要求。

各不同政党之间为争取选票，上台执政而无休止地进行着激烈的斗争。它们之间的斗争是围绕着对内对外政策，包括政治、经济、社会、军事战略等方面问题展开的。社会保障问题是重大的国内问题。这个问题的特点是：（一）涉及面广，它几乎关系到社会所有各阶层和各种不同境遇的居民的切身利益。（二）它不是孤立的、局部的问题，而是与整个经济、政治和社会问题联系在一起。社会保障问题历来是各政党激烈争论的重大问题。尽管不同政党都有各自不同的主张，但为了争取更多选民的支持，谁都不敢公然反对。不要说取消社会保障制度，即使大幅度削减社会保障计划开支，也要谨慎从事，三思而行。

“福利国家”经过半个多世纪的广泛宣传，特别是战后几十年的实践，在广大人民群众的思想和整个社会生活中已经生根。全世界都知道，西欧已建成“福利国家”。因此，70年代以来，尽管“福利国家”困难丛生，面临危机，但任何人都不敢冒然扯下“福利国家”的旗子，宣布“福利国家”失败，从此不再搞了。

至于广大人民群众的意愿和要求，这是不消说的。今日的社会保障制度，是工人阶级和劳动人民长期斗争取得的果实，实行这种制度，为他们带来一定的好处，对许多人来说，这是他们维持起码生活的保障。如果有谁要反对，他们当然不能答应。

由于以上种种原因，社会保障作为一种制度，是不可逆转的。近十多年来的实际情况，也充分地证明了这一点。十多年来，西欧各国经济陷入严重停滞的困境，使“福利国家”在思想上、政治上受到重大冲击。这集中地表现在保守主义思潮占了上风，右翼政党得势，英国撒切尔夫人三次连任首相，在政策思想上放弃了凯恩斯经济学，奉行新自由主义政策。而左翼则一再失利：密特朗政府政策的急剧变化，联邦德国，丹麦等国社会民主党的后退，英国工党的分裂等等。但是在这种政治旋涡中，西欧各国的社会保障制度的根基并没有动摇，没有被搞垮。不仅如此，今后对社会保障的要求，还将越来越增加。下面是一些具体因素：

（一）老年人数量增加，人口愈益老龄化。这是由于西欧人口出生率普遍下降，人口增长极其缓慢甚至停止增长。另一方面，人们寿命延长，退休年龄提前。据联合国欧洲经济委员会于80年代初发表的一项报告说，欧洲人口老化的状况与世界其他地区相比更为明显。欧洲60岁以上的老人占人

口总数的15%，世界其他地区则只占7%。1980年，欧洲75岁以上的老人达4200万人。再以法国为例，据调查，法国60岁以上的人，1975年占人口总数的14.3%，由于在那以后的十年内，法国人口增加了170万，到1984年，60岁以上的老人所占比例下降到13.8%。但这十年内，法国人口中，75岁以上的人增加了20%，85岁以上的人增加了25%，达350万人。据推测，假如法国目前的出生率不变，从2001年起，60岁以上的人要比20岁以下的人还要多。目前法国青年人有560万，到那时，将成为法国人口老年化的主要来源。意大利65岁以上的老人占人口总数的13.1%，到2001年预计将上升为16.8%。其他国家的情况莫不类似。老年人的养老金和医疗保健占社会保障开支的很大一部分，无怪有人把“福利国家”称为“首先和主要的是老年人的福利国家”。随着老年人数目的增加，他们对社会、文化和休养、保健服务的要求也将增加。

（二）失业。十多年来，西欧失业人数节节上升，目前共同体国家完全失业者已达1300万人。多数预测都指出，今后相当长的时期内，大多数发达的资本主义国家，大规模失业现象仍将存在，而以西欧尤甚。据西德《法兰克福汇报》的一则报导，介绍纽伦堡劳工市场和职业问题研究所的一份调查报告说，即使欧洲共同体成员国经济增长速度相当大，达年率3—4%，在共同体内，到1990年估计失业人数将增加到1500万。就联邦德国来说，如果今后它的经济以中下等速度增长，即每年增长2—2.5%，并假定每年有5.5万人流入西德，那么，到1990—1995年这段时间，西德的失业人数将增加到400万左右。失业人数的增加，不仅要求更多的失业救济金，而且需要更多的培训。

（三）妇女和儿童问题。据联合国欧洲经济委员会的报告，在过去30多年内，欧洲的妇女人数大大超过男子人数。1950年，欧洲男子所占比例为42%，到1980年，仅为39.5%。女性的平均寿命比男性长。而她们退休的时间又比男子早。这样，老年人中妇女所占比重就高得多，如在法国，65岁以后丧失劳动能力的男性占35%，女性占65%，老年妇女人数的增多，格外增加了对社会保障的要求。此外，西欧离婚率愈益增长，而离婚后的孤身妇女带有子女者，人数越来越多，这些家庭绝大多数需要救济和补助。

（四）教育问题。目前正在迅速开展的新技术革命，迫使各发达国家竭尽全力提高其科学技术水平。为此，就必需大力发展教育事业。但在这方面，西欧国家比起美、日，是落后的。据统计，95%的日本人和90%的美国人达到高中毕业水平，而欧洲这一比例只占60%；又一项统计表明，在70年代，20岁的日本人和美国人中，分别有29%和25%在接受高等教育，而在欧洲共同体国家，这一比例只有11—17%。为了加速推进科技革命，从而加速发展高技术部门，西欧国家有必要大力加强教育和人材培养。

（五）贫困问题。西欧经济发展的迟缓，新技术革命进程的迟缓，劳动生产率提高不快，右翼政府实行的抑制工资增长的政策，再加上失业者的增加，老人的增加，带有子女的单身母亲的增加，这一切，都不能不使贫困现象进一步发展。日本一位记者1986年底发自伦敦的一则报导称：在70年代末欧洲共同体进行调查时，其成员国中只有意大利有一半以上的国民感到"存在着贫困"。现在，就是在西德和荷兰这种可以说已摆脱了长期萧条的国家，市民也意识到有"穷邻居"，并亲眼目睹了其贫穷状况。

（六）在社会保障及其有关部门的就业者。前面曾经说过，西欧庞大的社会保障网和众多的机构，吸收了大量人员就业。这些人的命运与社会保障制度的前途更是息息相关。

以上各种因素，从需要方面，决定了今后西欧的社会保障制度不能大幅度缩减，甚至在某些方面，还要继续增加。应该看到，上述各种人，加在一起，为数相当众多。他们形成了一种强大的积极维护社会保障制度的社会力量，并在相当大的程度上，影响着社会政治的趋向和政党的浮沉。例如，据估计，到70年代末，与社会保障制度密切相关的公共部门的就业者，与养老金领取者加在一起，在有选举权人口总数中的比重，在美国和瑞典达50％以上，在西德也接近一半，在荷兰这个比例较低，但1981年，也占参加选举者的30％。这为数众多的居民的利益和要求，无论如何是不能漠视的。

四、经济增长的前景与社会保障制度

上面是从需要这方面来分析的。但西欧社会保障制度的发展究竟会出现怎样的趋势，还要看另一面，即可能的一面。这里指的是西欧经济未来的增长前景。从需要看，固然有增加的趋势，但如果经济前景不佳，不能承担社会保障开支的更大增长，社会保障制度也不能象人们所要求的那样扩大。事实上，近些年来西欧许多国家紧缩社会保障计划，正是在经济不景气，财政拮据的困境下进行的。就连保守主义的政治思潮盛行时，右翼政党的得势，也是在这种经济困难的背景下发生的。归根结底，社会保障制度，作为一种分配制度，其规模和水平，取决于生产。

对此，西欧不少学者都有所论述。如法国的米歇尔·雷

肖莱说："欧洲社会福利制度的未来处在风雨飘摇之中，如果共同体国家不能使它们的工业现代化，找到恢复经济增长的途经，它们将象一些国家所做的那样，不得不对福利开支进行悲剧性的不得人心的削减。欧洲大陆民主社会的平衡势必受到威胁。"①即使有人侧重于从政治角度看"福利国家"，认为这主要是一个政治问题，财政状况对社会政策的限制并不是绝对的，甚至比现有水平更高的社会福利支出，也不是不可维持；但也不能不承认，在许多国家，"保险金对低经济增长率和高失业率非常敏感"。许多国家"公共开支方面的财政赤字已经很大，愈来愈重的债务利息负担，庞大的结构性赤字缩小了政策的余地，很可能导致将来社会政策的紧缩"。②

那么，今后一定时期内，西欧经济发展的前景究竟如何呢？根据西方大多数预测，所有发达资本主义国家的经济，在可预见的时期内，譬如到90年代中期以前，难以摆脱停滞的局面。这些国家，作为一个整体，经济的年平均增长率，也只能在2.5—3％之间。而在发达资本主义国家和地区中，西欧发展的速度又是较低的。这实际上是近些年来现实情况的继续。自从1980—1982年经济危机过去之后，西欧国家经济的增长就慢于美国和日本，如下表所示。

过去几年，西欧国家经济发展速度慢于美日，今后若干年内，情况大致仍将如是。

正因如此，近些年来，关于欧洲的衰落的论调广为传播，无论是美国、日本，还是西欧本身的一些政界、经济界、

---

①〔法〕米歇尔·雷肖莱：《欧洲的衰落并非不可逆转》，〔英〕《共同市场研究》，1984年3月号。

②W·Albeda："The Future of Welfare State"。

国内生产总值年增长率

	1970—1981	1982	1983	1984	1985
美　国	2.9	-2.1	3.7	6.6	2.3
日　本	4.7	3.3	3.4	5.1	4.2
欧洲共同体	—	0.5	1.3	2.3	2.25
西　德	2.6	-1.0	1.5	2.7	2.5
法　国	3.3	1.8	0.7	1.6	1.0
英　国	1.5	1.9	3.2	1.8	3.5
意大利	2.8	-0.5	-0.4	2.6	2.3

资料来源：《美国统计摘要》，1984年；经济合作与发展组织：《经济展望》，1958年12月；英国《金融时报》，1986年3月17日。

学术界的人士，都发表了不少有关这个问题的言论，指出欧洲经济在走下坡路的种种明显迹象。除了西欧经济的增长速度更慢之外，人们说得最多的是科技方面的落后。例如法国的米歇尔·雷肖莱说："在10年时间里，欧洲与美国和日本在科学、技术、工业方面的差距拉得如此之大，使人感到震惊。几世纪以来，欧洲头一次不处于世界发展的中心。欧洲人常常靠缅怀往昔的强大过日子，为战后奇迹般经济复苏所鼓舞。"① 至于一些日本人和美国人，则口吻更是肯定，甚至带着对西欧不屑一顾的情绪。如美国哈佛商学院教授罗伯特·海斯说："美国在同欧洲的斗争中已经取胜。在我们所关心的高技术产业中，我们想不出有哪一个是欧洲占有领导地位的"。② 日本的森谷正规在《世界技术战与日本的技术战略》一文中也说："与日美相比，英、法、联邦德国等

①〔法〕。米歇尔·雷肖莱：《欧洲的衰落并非不可逆转》，〔英〕《共同市场研究》，1984年3月号。

②〔美〕《幸福》杂志，1985年4月6日。

欧洲国家在电子技术，尤其是半导体和电子计算机方面落后很大一截，在很多尖端技术上被日本和美国甩在后面。”①英国《经济学家》周刊也坦率指出，对欧洲的担忧大多围绕着一个问题：欧洲显然无力在高技术产业方面与美、日竞争。欧洲的诸如钢铁这样曾使它繁荣兴旺的旧重工业部门一直在衰落，但它似乎又不能跟在美、日两国后面，去发展那些在未来50年将为发达国家创造财富的以高技术为基础的产业。”②说明这种情况的事实是很多的。例如欧洲在世界电子产品市场上所占的份额不断下降。1978—1982年，联邦德国的这个份额从16％下降到12％，法国从6.5％下降到5.4％，英国从7％下降到6.6％；而同期，美国和日本都各上升了3％。结果，欧洲共同体国家在电子产品贸易中的逆差增加，1983年，这项逆差达90多亿美元。据英国《经济学家》周刊估计，照目前趋势看，到1994年，这种逆差将会增加到260亿美元左右。至于作为电子生产基础的半导体芯片在欧洲的消费量，在过去的10年（1973—1983年）中，已经从占世界总量的30％下降到19％。

看来，西欧未来经济的增长，决定性的因素是以微电子为中心的新技术。因此，西欧“福利国家”的未来，也就只能建立在这些新技术和新技术产业的发展基础之上。因此只有新的尖端技术的发展，才能为经济结构的调整提供必要的技术条件，才能在广泛使用新技术的基础上，提高劳动生产率，生产更多和更优良的高技术产品，增强市场竞争能力，从而使经济走出停滞的局面，重新获得新的发展的可能。而只有在经济的新的更快的发展情况下，西欧的社会保障制度

①〔日〕《经济评论》，1985年第2期。

②〔英〕《经济学家》周刊，1984年11月24日。

才能摆脱困境，得到新的发展。以电子技术为中心的高技术的普遍采用，是不是会导致更多人的失业？关于这个问题，在学者中间存在着不同的甚至相反的看法。有人认为肯定会引起更多人失业，有的人看法相反，认为新技术的采用，将使新产业部门迅速发展，将使大量中小企业增多，将建成一些新的，需要更多劳动力的行业，如信息处理行业等一系列与信息有关的新行业。我们认为，新技术的采用引起的就业变化，不是单方面的，而是双重的。一方面，会有所减少，即那些旧部门，旧技术，因迅速衰减，而导致工人失业增加；另一方面，与新部门，新技术发展的同时，确实会创造相当数量的新的就业机会。实际上，这是一个就业结构大调整的过程。在这个过程中，究竟失业会增多还是会减少，要看上述过程的两方面中，哪一方面更有力，而这在各个国家的不同具体条件下，是会有不同的。如前所述，近10多年来，在新技术革命中走在前头的美国和日本，都创造了更多的新工作岗位，就业增多，失业率比西欧低；而新技术革命进展相对落后的西欧，失业问题却日益严重。可见失业的增多，与新技术革命之间并没有简单的因果关系。无论如何，西欧如果要促进经济的发展，减缓失业，不能指望维护旧的产业结构，而必须大力推进新技术革命，这是西欧经济发展的唯一出路，也是西欧“福利国家”的唯一出路。

目前多数人认为西欧经济发展的缓慢和新技术革命进程的迟缓落后局面，在今后一定时期内仍将继续下去。他们从各个方面列举了很多原因。主要的是：

（一）欧洲市场分裂。欧洲共同市场成立后的30年来，共同体成员国之间仍然存在着数不清的非关税壁垒，致使共同市场很少共同，实际上仍然是严重分裂的。这与美国、日

本有一个广阔的国内市场不能相比。

（二）西欧工业结构，相对于美、日而言，老化程度高。以增加价值计算，欧洲共同体原9国的传统工业占整个加工工业的比重为24.5%，美国为17%，日本只有14%。西欧国家又是在更高程度上依赖外贸。而他们的外贸又有很大部分（一半以上）是在本地区内部进行的，主要又是部门内贸易。这有利于传统部门的保留。

（三）在对地区外的贸易中，发展中国家占重要地位，这也易于使西欧发挥其传统部门的“优势”。特别是西欧传统的贸易伙伴是非洲，而非洲又不象拉丁美洲和东南亚地区那样富有活力，对西欧的结构调整没有多大促进作用。

（四）西欧许多重要经济部门，惯于依赖政府的补贴，而作为发展新产业，建立新企业的“风险资本”，在西欧不够发展。据估计，欧洲风险资本的水平只及美国的10—20%。据英国《经济学家》周刊援引麦金托什国际咨询公司的资料，近些年来，西欧国家每年新建企业和倒闭企业占公司总数的比例，都低于美、日。如联邦德国和法国新创建的公司数比例各为3.4%和1.9%，而日、美各为4.0%和3.7%；这两个西欧国家倒闭的公司数比例均为1.2%，而日、美则均为3.6%。从这里，《经济学家》杂志评论说："欧洲习惯于四平八稳，缺乏创新”。①

（五）西欧国家的大学、研究机构与生产脱节。他们往往不重视直接应用研究，不重视生产技术，不与与公司合作，从而也不能从公司那里获得经费。

（六）欧洲的货币体系脆弱。它“不仅要应付因其成员

① 〔英〕《经济学家》周刊，1984年11月24日。

国经济发展情况各不相同所引起的种种紧张关系，而且还不得不应付丝毫不考虑国际影响的美国经济政策所产生的后果”。①

总之，西欧在发展经济，特别是在产业结构调整、促进高技术产业的发展方面落后的原因非止一端。但是，除这些原因之外，还应该看到另一方面，即有利的条件。西欧国家在科学与技术的研究和发展方面，正在付出巨大的努力。据估计，它们的科技能力，虽不及美国，却比日本大一倍。下面是一些主要国家的科技研究与发展经费：

		政府(%)		私人(%)	总计(亿美元)
		国防部	其它		
美国	1984	32	16	52	1000
日本	1981—82	1	26	73	250
联邦德国	1983	4	37	59	170
英国	1981—82	24	25	51	120
法国	1982	21	38	41	110
意大利	1982	2	47	51	40

资料来源：《幸福》杂志，1985年4月15日。

西欧已深切感到发展新科技的紧迫性，正在奋起急追。他们也痛感分散进行、各自为政是不行的，正在加强联合和合作。事实上，凡是加强了合作而又组织有方的领域，如高能物理、宇宙开发、航空工程、核聚变等许多具有战略意义的领域，西欧仍能保持自己的地位。看来，在信息技术、生物

① 〔法〕米歇尔·雷肖莱《欧洲的衰落并非不可逆转》，〔英〕《共同市场研究》，1984年3月号

技术、新型材料等领域，只要统一规划，适当合作，也不是注定要落后的。

但是，应该指出，即使西欧国家在新技术革命的道路上加快前进步伐，他们的经济调整措施也取得成效，因而使经济摆脱停滞局面，获得新的发展，但再度出现50—60年代那种高速发展的繁荣景象却是不可能的。因为那个时期有其特殊的历史条件，有内外各种有利因素的结合，而这些条件和因素，今后是难以重现了。所以即使今后某个时期，西欧经济会重新得到振兴，但在50—60年代建立和完善起来的西欧社会保障制度肯定不能原封不动地保留下去。一方面，西欧的社会保障制度不会从根本上推翻或取消；另一方面，也不会按着过去形成的那种模式照旧走下去。调整和改革势在必行。但这是一个非常复杂曲折的过程。它很可能是在未来年月西欧当代资本主义的新的发展和演变的一个组成部分。目前这个过程已经开始。但至今西欧国家提出的调整和改革措施都是局部的、零碎的。今后究竟如何进一步进行，将由西欧社会的发展和人们的社会实践来作出回答。

第六章

西方福利学说综述

一、关于福利的概念

西方文献中有关“福利”的论说纷纭繁杂，上可追溯到圣经中关于“福音”的说教，甚至圣经以前的古埃及历史文献中的道德篇章，下能延伸到近现代的各派社会科学理论。由于福利政策已经成为现代国家政策中不可或缺的组成部分，就连最极端的资本主义保守派也不能不正视并参与讨论这一社会现实。

“福利”一词的准确解释应当是：能给人带来幸福的因素，其中既包含物质的因素，也包含精神和心理的因素。在不同的历史时期，不同的社会阶层出于不同的道德规范，对于“福利”的具体内容、特别是对福利的获得方式也会有不同的理解。在敬神的年代，上帝的“福音”被奉为造福人类的源泉，从这种“福音”俗化而来的是强者对于弱者的施舍恩赐。到了工业化以后，“福利”又多被解释为物质利益，哲学家们致力于论证这种多数人的最大物质利益，使之成为道德标准，而经济学家则探讨如何达到这一道德的理想境界。“福利国家”和“社会福利”是现代的用语，这些用语本身就标志了对于“福利”的探讨开始囊括国家学说、社会理

论而成为一个庞杂的跨学科的课题。

"福利"这个概念首先是一个价值观念。在谈论福利的时候，无论如何也不可能摆脱"善"与"恶"，或者"好"与"坏"的价值判断。在古埃及文献《死亡之书》中我们就可以找到如下的记载：

"我给所有的饥饿者以面包，我给裸露者以衣裳。"

圣经更具体地提出"谁提供救济（给穷人），谁就能得到（上帝的）祝福。"在那个时代，依从上帝的旨意照拂他人，特别是穷人、弱者的，被称为"善"，反之被称为"恶"。

近现代的福利学说一改工业化社会以前以"善"、"恶"为道德规范来评定福利的传统，而代之以用"好"和"坏"来评价和衡量福利。"福利"从只和"善"联姻的地位变为中性的、自在的观念。"好"和"坏"只能说明福利的大小多寡（使福利增加的就是"好"，使福利减少的就是"坏"），而不能说明福利的存在与非存在。

有关福利的学说也是一种行为科学，因为它不仅探讨什么样的福利状态是"好"，或是"善"，它还研究如何达到"好"或"善"的最佳状态。当福利的提供尚未脱出最简单的人际交往的范围时，福利的说教也主要是围绕着个人行为和个人责任进行探讨。这种对于个人行为的探讨随着社会的演化而开始了对于家庭的行为，社区的行为、企业的行为，以及最后发展成为对政府行为的研究，无怪乎它必须摒弃衡量个人道德水准的"善"、"恶"观念而采取评判社会和国家的责任的姿态了。

无论在哪个时代，福利的授与都是社会再分配的过程，早期的慈善事业是粉饰严酷的剥削的一种杯水车薪的再分配方式，而现代的福利国家则是通过国家政权强制地实行的较

大规模的社会再分配，以部分地弥补资本剥削的过失。

二、经济福利学说

最先从哲学伦理学中分支出来的福利理论是福利经济学。不同于以往的任何福利理论，福利经济学以货币价值为新的衡量尺度来研究存在于交换和分配领域里的福利问题。宏观经济福利理论探讨全民族，甚至超民族的大规模的经济福利现象，而微观经济福利理论则关注个人和组织之间的交换过程。

（一）微观经济福利理论

古希腊哲学家德谟克利特早已提出“只有能够给绝大多数人提供最大幸福和最小痛苦的社会才是有价值的”。19世纪的实用主义哲学家约翰·斯图亚特·穆勒也宣称社会应当为“最大多数的人”提供“最大限度的幸福”。20世纪初的一些微观经济福利的学说家们以上述价值判断为宗旨，进而探讨如何实现上述福利的最优状态，也就是说研究怎样才能使得一些人的福利增加，同时又不使另一些人的福利减少，从而逐步地使社会总福利增加，即达到“好”的价值判断。

微观经济福利理论源发于亚当·斯密的古典经济学理论。它强调个人的价值和个人自由选择的重要性，认为个人是其自身福利状况最好的裁判，个人的行为在于追求各自最大程度的满足，而整个社会的福利是所有个人满足的总和，因此个人的这种福利追求是增进社会总福利的原动力。

微观经济福利学说的一个理论根据是“边际效用分析法”，该分析法说明了这样一种规律：假如一个人的欲望不

变，那么他持有的某种商品越多，他从该种商品增加的单位中所得到的效用就越少，从中得到的满足程度也就越低。近现代第一位系统的经济福利学家庇古将这种“边际效用递减”的规律引伸于更广阔的社会领域，据此寻求增进社会总福利的途径。他的推论是：假如某种社会转移程序能使有些人增进福利而不使其他人减少福利，这种程序就将有益于增进社会的总福利；具体地说就是：如果由政府向富人征收累进所得税和遗产税，然后将这笔财富以补贴方式转移给穷人，那么社会的总福利就可能增大，因为穷人对于一定数量和质量的货币或商品的满足程度大于富人对于同等数量或质量的货币和商品的满足程度，这种转移将成为扩大社会经济总福利的途径。当然庇古也认识到，这种再分配的作法不一定绝对地增加经济福利，只有在财富转移后用于穷人的投资所获得的利益高于普通利率的时候，这种财富的转移才能增加社会总福利。因此，庇古建议将转移的财富更多地用于穷人的教育、培训、医疗卫生和营养，而不是简单地用于改变购买力水平。

任何一种学说都必须有条件的限制而不能无限地扩大应用范围，庇古的“收入转移说”的有限前提是：个人的、以至整个社会的满足程度是可以单纯地用货币进行计算和比较的，而货币对于人的边际效用是不变的。这一前提无疑是对社会上诸多政治、经济、社会和文化的混杂现象的一种过于简单化的武断假设。而庇古却由此出发，吸收了另外两个命题，即，1.个人在社会上追求最大程度的满足；2.社会福利是个人福利的总和。从而归结了一个极为简单化的公式：国民收入的总量越大，意味着全社会的福利越大。

以勒纳、希克斯、帕累托、西托夫斯基、奥肯和萨谬尔

森等人为代表的新经济福利学派在微观经济领域进行了一系列新的探讨，运用“效用序数论”、“无差异曲线”、和“消费可能线”等方法，以期丰富和完善庇古的简单化理论。“效用序数论”表明一个人对于不同物品的不同组合有偏好上的差异，甲偏好一种组合而乙偏好另一种组合。这种偏好只能说明个人对物品的趣味不同，但不能说明甲种物品的组合比乙种物品的组合效用大、福利多。“边际代替率”和“无差异曲线”则证明：两种商品的不同组合可以给一个消费者带来同等程度的满足。消费者为使自己的满足程度不变，就会在损失了一定数量的甲种物品时用一定数量的乙种物品来补偿。“消费可能线”表明，在一定的收入水平上，由于“边际代替率”的作用，消费者对于不同物品组合的偏好可以随物品价格的变动而变动，形成依特定的收入水平而定的偏好无差异曲线。

新微观经济福利学派从这套论证方法得出的福利概念是：消费者追求最大的满足的途径并不象庇古所理解的那样是力求达到最大满足的总量，或称最大效用的总量，而应是力求达到最高的满足水平，也就是达到最高的偏好无差异曲线，因为各个人的效用和满足因其偏好方式的不同而无法加以比较，甲宁可用十个汉堡包换一瓶可口可乐，而乙可能正相反。富人和穷人从不同的收入中得到的效用或满足也无法加以比较。效用不能相加，涉及到人对效用和满足的判断也就没有科学的方法加以论证。所以福利水平只能是指无差异曲线的高低，即在固定的收入水平上争取最高的无差异曲线。帕累托说：“在某种分配标准为既定时，我们可以遵照这种标准研究何种状态会使集体中各个人达到最大可能的福利。”

新微观经济福利理论以既定的收入分配原则为准绳来寻求增加福利的途径。这派理论提出的政策选择主要是赎买，例如卡尔多和希克斯提出，任何一种经济政策的改变都会使一方得益而另一方受损。要使该项经济政策附合福利增长的原则就必须首先确保受损的一方得到充分的补偿，而与此同时社会上的其他成员的状况则由此项政策而得到了充分的改善。英国经济学家哈罗德曾例举英国废除谷物法的史实说明这一原理：降低谷物价格导致收入分配的改变，结果除了地主而外，其他人的收入都比以前为多。谷物条例的废除使整个社会所受的利益超过地主的损失，因此只要地主得到适当的补偿或赎买，废除谷物条例就附合福利增长的原则。

赎买政策实际上是主张在有限的程度上调整分配政策，以达到增进福利的目的，但正如李特尔指出的："收入分配是一个伦理方面的变量，它的数值，有利的或不利的，是给定的。"李特尔因此建议求得一个包含有伦理变量的标准，为此目的除了要检验一项新的分配政策的既得利益者是否能够补偿利益受损者而有余以外，还要考察收入再分配的可行性，而这种考察势必超越微观经济学所能够囊括的领域。

微观经济福利理论在探讨如何增进全社会的福利的过程中受着几个方面的限制：

1.微观经济福利理论在立论时所设定的诸项条件，如人的满足是可以用货币衡量的，货币对于人的边际效用不变，消费品的边际效益和它的价格率相当，消费品的边际生产费用和它的边际收益相当等，在自由市场经济中都是不现实的条件。人不仅仅是经济动物，他的满足程度绝非货币可以

衡量，垄断价格的存在和为垄断目的而从事的生产也常常使消费品的价格出现与生产费用和需求都无法相适应的矛盾现象。

2.微观经济福利学在研究福利学时忽略了一个对福利至关重要的因素，这就是消费品生产过程中产生的副作用的问题，特别是污染问题，社会伦理问题等等。这些后果是很难用微观经济福利学家们的方法加以比较、计算和衡量的，但在自由市场经济条件下这些现象又是现实存在的，撇开这些考虑而得出的福利命题的可行性和指导性就需要打很大的折扣。

微观经济福利理论的突出贡献在于它为国家在制定福利政策和创立福利设施时提供了测量经济效益的理论基础。福利政策和设施在经济上的可行性和效用虽然不是制定政策的唯一考虑，但也不失为必要和关键的条件。现代西方国家有些具体的福利措施就是源发于微观经济福利理论的，例如莫利斯·多伯从微观经济福利理论出发得出应以现金福利代替实物福利的结论，认为这样做可以使人们根据各自不同的偏好进行自由选择，从而扩大满足程度，增进福利。如今现金补贴的福利政策已在西方各国广泛应用。再如根据微观经济福利理论的福利可计算假说，很多福利机构都建立了档案库，存储数据，对福利经济效益进行分析，以备参考。

（二）宏观经济福利理论

在分析微观经济福利时庇古就意识到，“在很大程度上影响经济福利的是：第一，国民收入的大小”，庇古认为这是经济福利的基础，但是关键在于第二条，即“国民收入在社会成员中的分配情况”，从而把有关经济福利的研讨引向

更广阔的宏观经济的领域。如前所述，庇古主张通过政府的税收政策和补贴政策使国家财富的分配更有利于国民收入的增长。

1936年，凯恩斯的划时代的《就业、利息和货币通论》问世。在这本书里，凯恩斯从宏观的角度论述了消费、就业和收入等问题。凯恩斯认为，生产和就业取决于对产品的需求，这种需求有两个来源：消费需求和投资需求。如果投资需求是既定的，那么消费需求就在很大程度上取决于可以自由支配的收入，收入增加，消费随着增加，不过边际消费倾向小于一，也就是说如果收入增加一，消费倾向就小于一，加边际消费和边际储蓄相加等于一。凯恩斯指出，如果储蓄没有适当的投资出路相抵销，就必然不能创造高水平的就业，所以就业的问题就在于如何使储蓄转向投资。

在这个问题上，凯恩斯本人的思想经历过一个重大的转变，在1919年出版的《和约的经济后果》一书中，凯恩斯曾颂扬过第一次世界大战以前的资本主义发展，认为19世纪资本主义尚处于原始积累阶段，那时还需要大量的个人储蓄以支持迅速的资本积累率，因而财富分配不均是于生产发展有利的。可是在《通论》里他却得出了如下的结论：“在当前的情况下，财富的增长不仅不象通常想象的那样有赖于富人的节约，反之，这种节约反而阻碍了财富的增长，因此说社会上应存在财富不均以便于财富的积累这一主要理由已不成立。”

凯恩斯的着眼点在于改良资本主义，维持充分就业，保持生产增长，消除社会弊病。他主张的方法是把国家作为一种平衡力量，以补充私人资本家行为的不足。在凯恩斯看来，理想的政府的作用应当是政府以刚好足以维持充分就业

的数量补充或刺激私人对消费或投资的总支出，也就是使私人投资加政府投资等于企业从充分就业的收入中所储蓄的数量。要做到这一点，政府必须事先大略预测私人经济活动和正常政府预算所产生的收入水平。如果私人活动会产生低于充分就业的收入，则政府必须担负一个正数支出方案以达到充分就业。如果预测表明收入水平高于充分就业收入水平，则政府必须减少支出以与通货膨胀作斗争，政府的干预旨在刺激投资、压抑储蓄、保障有效需求。在这种干预中，政府的直接支出最能刺激投资水平、改善人民福利，例如政府投资兴建公益工程、改善城市环境、筑路造房，这样既能补充私人投资，也可维持充分就业，而且能够促进整个社会的福利。除了政府直接投资以外，政府的税收政策、利息政策、反垄断政策，以及政府在国外的投资也能增进投资状况。总而言之，凯恩斯体系的一个法则是：如果每个人都企图从他的收入中储蓄得比以前多些，整个社会并不会得到比以前更大的储备量。人们储蓄倾向的一个重要原因是预防意外事故，所以兴办社会保险业，完善社会保障制度在凯恩斯看来不仅有利于提高社会的福利标准，而且能压抑储蓄，刺激投资，有助于降低失业率。

到了1958年，菲利浦更进一步论证了这种通货膨胀与失业的互换关系。他指出近百年来在英国通货膨胀率与失业率比例相当，此高彼低、相反相成，根据这一规律政府可以依社会对于通货膨胀和失业的不同承受力而调整政策。

从第二次世界大战后直至70年代初，政府干预理论一直是宏观经济福利领域里的主流派。受凯恩斯理论的影响，西方各国政府以非经济措施或需求管理为手段，维持就业、配置资源、征富补贫，或推广社会保险，或实行福利国家制

度，，曾一度稳定了资本主义的社会经济发展。

但是到了60年代末，凯恩斯主义失灵于“滞胀”（失业与通货膨胀并存）。原属非主流派的新自由主义各派宏观经济理论开始抬头，纷纷对通货膨胀与失业率互换理论提出异议，对凯恩斯主义提出质疑。有的认为，“滞胀”的出现是受世界经济的影响，例如石油价格的上涨。也有的认为“滞胀”的产生是由于非经济因素被纳入经济运行的轨道，例如以萨谬尔逊和托宾为代表的新古典综合派在解释通货膨胀与失业并存的原因时认为经济中存在着两大垄断势力或利益集团，即工会和垄断企业。这两大势力使工资和物价都不可能按经济规律、供求关系升降，产生了工资和物价攀升的局面。他们以为造成这种局面的根本原因在于劳动力市场的不完全，所以政府应从制定人力政策入手，实行劳动力再培训，完善就业信息系统和推行移民政策。此外还应以税收形式限制工资增长。

以美国经济学家米尔顿·弗里德曼为代表的货币主义学派认为，通货膨胀只是一种货币现象，它是由政府的充分就业政策、公共开支政策和中央银行的货币政策引起的。弗里德曼推论说，当人们意识到通货膨胀是永久性现象时，他们就会把这种意识纳入到对于工资的计算中，从而要求更高的工资，通货的膨胀率被需求牵动而加速增长，结果货币发行的增长率超过了生产发展的速度。弗里德曼主张政府缩减开支，实行“自然失业率”政策，控制货币发行量。

与此同时，弗里德曼对西方盛行的福利国家政策展开了全面的批判。他认为，“从摇蓝到坟墓”是乌托邦思想对于保障的一种承诺，美国的罗斯福“新政”就是在这样一种理想主义的气氛中将凯恩斯主义化为法令的结果。战争时期政

府的暂时性控制措施是必要的，但那是建筑在公民为了共同的目标而情愿做出重大牺牲的基础上的，“这不同于政府长期实行经济控制用以增进一个定义模糊的‘公共利益’。”弗里德曼还把俾斯麦德国和现代社会主义的福利政策等同起来，说右翼的贵族和左翼的社会主义者“都信奉家长制哲学，而且，两者一旦掌握了政权，都以‘普遍福利’的名义谋求增进本阶级的利益。”弗里德曼接着写道：“现存的多数福利项目本来就不该实行。如果没有这些项目，许多依赖于这些项目的人就会变成自立的个人而不是受国家保护的人，这在短期内对有些人可能显得很残酷……但从长远看这要人道得多。”“当前的福利制度的最大代价不仅在于它削弱家庭、降低工作的积极性、妨碍储蓄和革新、阻滞资本积累、限制自由”，它还“扼杀了私人慈善事业。”因此弗里德曼要求全面审判福利国家的理论和实践。

在宏观经济的领域反对凯恩斯学说的还有供给学派、哈耶克的新自由主义和西德的新自由主义等。

供应学派产生于70年代。供应学派的理论家们把凯恩斯主义称为“萧条经济学”，认为凯恩斯注重消费是错误的，70年代问题的关键在于投资率减少、技术进步放慢、生产率下降。换言之，是由供应不足引起的，而供应不足的原因在于凯恩斯主义人为地刺激需求。供应学派的政策主张和货币学派有着许多相似之处，它主张大幅度和持续地削减个人所得税和企业税，诱使人们多工作，企业增加投资，中央银行紧缩货币政策，停止财政和货币调节，放慢公共开支的增长，发挥自由市场经济的内在动力。

哈耶克标榜的经济自由主义更加彻底地反对一切形式的国家干预，倡导实行竞争性私人货币制度下的自由市场经

济。哈耶克强调市场关系可以连接人的其它关系，把不同社会、政治、法律地位的人用经济因素连接起来，达到和解，除了市场，其它任何关系也不可能做到这一点。经济自由主义认为国家的干预妨碍了市场资本主义的发展，使得自由竞争不能成其为名副其实的自由竞争。他们所指的国家干预包括西方资本主义国家的“国有化企业”、“福利国家”和巨型垄断企业。由于这些国家垄断资本主义企业操纵了市场，使市场机制不能发挥其应起的作用。他们认为解决问题的出路是把资本主义国家的国有化企业私人化。

西德的新自由主义提出了社会市场经济理论，主张以自由市场经济为主、国家的调节措施为辅的方针。所谓社会市场经济是一种既能根据市场经济规律运行，又能保证社会安全和保障的经济秩序，其基本目标是“全民福利”。而实现这一目标的途径是生产力的大幅度提高，名义工资的大幅度增长，低且稳定的物价水平。其基本手段是以自由市场机制调节为主，国家有限干预次之，既能够保证生产自由和消费自由，又有政府的指导作用，政府的干预限于兴办交通、邮电、教育等基础设施，稳定货币和物价，反对并制止垄断，制定社会政策和劳动立法，监督社会保险措施。

三、干预主义社会福利理论

继凯恩斯从经济学的角度论证了资本主义国家干预经济的必要性之后，国家干预作为社会理论的一个重要课题也被逐步提上了日程。20世纪西方发达国家的某些社会主义者和社会民主主义者们开始逐步把国家政权看成是中立的力量，认为民选的国家应当也可以通过制定各种社会福利政策对经

济和社会生活进行有效干预，以逐步达到消灭剥削、消除社会不平等的目的。对于第二次世界大战以后的西方社会主义和社会民主主义者来说，暴力革命和无产阶级专政本身并不是社会目标，而作为实现社会平等目标的手段也业已过时。继承了英国费边主义的传统，主张国家干预的西方社会主义者们要求放弃关于社会主义理想本身正误的争论而集中精力探讨实现社会主义的途径。这派社会理论认19世纪的英国社会主义者矿产主罗伯特·欧文为其先驱。欧文曾经为自己雇用的工人提供高过当时普遍水准的福利设施和工资待遇，为工人兴建了住宅和工人子弟学校。实行这种政策的结果是阶级冲突淡化、生产效率提高。欧文试验的局部成功启迪了后人：适当调整分配、增加工人福利可以改善生存环境、促进社会发展。

20世纪的国家干预主义正是力图借助于国家力量实行社会再分配，改善社会生活环境，以达到消除社会不平等的目的。以罗宾逊夫人和卡尔多为代表的新剑桥学派认定凯恩斯理论的核心是他的社会哲学。凯恩斯把社会上的分配不均看成是不合理的，国家应当对于这种分配不均进行干预。新剑桥学派主张政府在短期内实行合理税收（如累进所得税、遗产税等），用以改变分配不均，补贴低收入家庭；另一方面政府应减少军费开支，将资金用于环境保护、民用工业、教育事业和培训计划，以解决就业问题。新剑桥学派认为政府的长期性干预应包括没收性遗产税。此项倡议的激烈倡导者是罗宾逊夫人，她主张只给孤儿寡母留下适当的终身财产所有权，政府应将遗产税所得用于发展社会福利事业。

师承19世纪的布斯·韦伯夫妇和后来的贝弗里奇等人的社会调查和社会改革的实践传统，一些社会理论工作者如

蒂特穆斯、唐森等人发展了一派实用主义的社会干预理论，世称“社会政策学”，或“社会行政学。”“社会行政学”把政府干预当作既定政策，而把研究重心放在分析和解决现实社会生活中的具体社会问题，例如贫困问题、露宿问题、医疗费用问题和失业问题等等。社会行政学还注重研究社会福利机构的演变发展。这派实用的社会福利理论在研究现实社会问题时往往带有政策咨询性质，它探讨 福 利 政策的发展、福利计划的可行性、福利项目的管理，着意改造现实社会生活而不是追求从宏观上解释世界。

从理论上分析，社会行政学是持保守或稳健的立场的，它不研讨政府对于宏观经济的干预，而是指导政府直接干预社会，直接帮助社会中有困难的成员，这种立场的出发点必然是1.承认社会的整合性和可塑性，否认社会的矛盾和冲突是社会发展的动力；2.承认政府的仲裁人地位，否认社会矛盾只能靠革命的方式来解决，认为技术上的调整可以消除许多社会弊端。

实用社会福利理论的经典作家是蒂特穆斯，他在《变迁中的社会行政》一文中揭示了社会服务、财政政策 以 及 职业福利的社会功能相近似这一事实，从而开辟了探讨福利理论的新途径，使得把福利作为一个整体来研究成为没有价值的了。蒂特穆斯的研究总是联系实际的、经验的，而不是纯学术的。他认为，社会福利理论的研究应当包括社会政策的研究、福利行政机构的研究、社会需求和社会问题的研究、社会福利的成本和反福利现象的研究、收入再分配模式的研究、民选代表与专业人员和行政人员的作用和功能的研究，公民社会权利的研究、以及政府作为价值评定和权利分配的主体的作用的研究等八个方面的专业化研究。

蒂特穆斯的贡献不仅在于他将对于社会福利的探讨从简单肯定与简单否定的争论中解脱出来，深化一步，扩大了社会福利研究的视野，他还提出了评价社会工作的效率应当既考虑到已知的未被满足的需求，也要关照由于无知而尚未提出的需求。蒂特穆斯认为，中等收入阶层有条件和能力更有效地利用各项社会服务设施，从而更有可能成为中等福利利益集团。所以社会工作者的迫切任务是接近并服务于那些不善于和不便于利用社会福利设施的穷苦人。蒂特穆斯指出，所谓消费者的利益并不是单纯的物质补贴，而是包含有知识、选择、权利和参与等彼此相关联的四个要素，其中知识保证选择的可能，选择提供使用权利的途径，没有选择也谈不上权利，选择的可能削弱了消费者利用公共设施、享受公共服务的耻辱感，抵销了受强制或受惠于人的心理负担，从而增加了公民对于社会的参与度。

20世纪中叶以后的社会主义者，不论是从事宏观理论研究的还是从事微观理论研究的，多把国家机器看成是中性的，可以为全社会所有成员服务的工具，国家机器为全民服务的途径是社会干预政策，目的则是消除阶级剥削和减少社会不平等。自称为社会主义者的蒂特穆斯宣称，所谓社会福利的问题应当也只能是，“当我们这个社会变得富裕起来以后，我们社会的成员是否应当在社会、教育和物质方面更加平等？”这就是蒂特穆斯的社会主义价值观念，这就是蒂特穆斯用以和芝加哥学派的弗里德曼们相对立的价值依据。新自由主义的福利经济学家们尽管并不抹杀社会福利政策所起的作用，但他们认为那些政策是“临时性的”，是消除和减少社会冲突的社会措施和政治机制，是保护财产权、预防暴力行为的权宜之计，而蒂特穆斯、罗宾森这样的社会主义者则

把福利国家实行的社会福利政策看成消除不平等，创造更美好的生活的社会目标。

蒂特穆斯本人认为经济的增长不一定能够自然而然地解决社会上的贫困问题，自由市场经济的发展也未必能为消费者普遍地提供更多的选择和社会服务，迄今没有任何确凿的事实可以证明自由市场经济能够消除人间的歧视和屈辱，能够提高人类的福利。事实是：人的选择的自由依其社会地位而异，因此如果不是通过国家干预来改造社会，而是片面地强调发展市场经济就是“坏的冒险”。

四、功能主义与社会福利学说

功能主义是一种社会学理论，它偏重于研究社会的结构、程序以及维持社会秩序的方法。不同于马克思主义的社会革命理论和现代社会主义的社会改良理论，功能主义崇尚研究稳定社会的因素，力图消蚀社会异化现象，保持社会的完整性，因此它是一种保守的社会理论。

功能主义因热衷于解释各种社会结构和社会程序的功能而得名，它的最早的理论先驱是法国的社会学家孔德、杜尔克姆，以及英国社会学家斯宾塞。孔德曾宣称社会学的研究对象是“社会静力”（即社会整体结构）和“社会动力”（即社会变迁的过程）。斯宾塞补充说，社会就象一个生物有机体，它要求它的各个组成部分功能协调，相互依存，以维持整个机体的生存。艾米尔·杜尔克姆则主张社会学家的任务在于揭示社会各组成部分的构造及其相互关系的实质，并且理解这些错综复杂的社会结构的机能和运作情况。

美国社会学家帕森斯是20世纪功能主义的主要代表，他

主张探讨各种社会系统的内涵。帕森斯认为，社会系统尽管形式可能不同，有些系统代表个人间的关系，有些代表组织间的关系，有些是全社会的系统，但它们都具有一些共同的基本特性，这些特性都来自于一些共同的要求。例如，假设在两个人之间产生了某种联系，发生联系的双方会自然而然地考虑怎样实现他们的各自的目标，而与此同时产生一些和对方的行为相关联的期望。要想使这种二人关系延续下去，就必须设法使这种组合的功能既能适应个人的满足，又能促进两人之间的相互关系，还能有助于这种两人组合与整个外部世界的关系的改善。帕森斯认为，所有的社会联系和组合，不论是人际间的还是社会性的，都具备上述这种功能。一种运行有效的社会系统应具备的功能有四种：第一，适应功能，它使社会系统能适应环境的变化而生存并满足其成员的基本需要；第二，目的功能，任何有效的社会系统都必须有共同的目标，都必须对如何实现这些目标有一致的观点；第三，潜在维持功能，这是任何一种社会系统赖以持久生存的价值观念，它能产生适当的动力使该社会系统完成其既定目标；第四，整体功能，社会系统据此功能协调系统中各组成部分，阻止反常行为的发生，保证内部的完整和团结。显而易见，帕森斯所关注的是维持社会秩序，防止“所有人反对所有人的混战”。

根据上述基本理论，功能主义认为社会福利事业的发展不能仅仅解释为慈善事业在现代工业社会的发展，还应当被看作是社会系统逐步完善其功能以适应变化了的社会需求的过程。例如1945年英国“福利国家”的模式就更接近于韦伯夫妇在1905年关于济贫法的皇家委员会少数派报告中的建议。功能主义认为这一事实只能说明韦伯夫妇的建议在一个

发展中的政治结构中更适宜成为解决社会紧张局势的答案，而不能说明韦伯夫妇作为个人的重要性，当年韦伯夫妇的建议否定了实行国家失业保险和医疗保险的提议，这在现代看来显然又是过时的建议。

帕森斯把整个社会看成一个生物的有机体，其中一个系统发生的变化会在他系统中引发连动反映。帕森斯因此而主张多层次地 研 究 社会问题，既观察全社会的普遍性问题，也研究系统之间和系统内部的动态。例如研究家庭的功能需要考察社会的发展和社会福利政策对家庭结构的影响，从而使社会政策更能适应各种系统的发展，使税收政策、社会保险、住房政策等能相互协调。

莫顿、戴维斯、莫尔等后起的社会学家发展了帕森斯的理论。莫顿认为帕森斯的方法失之于笼统和含糊。社会系统并不都是很协调的整体，一个系统功能的转变也不一定引起其它系统的功能转变。例如一个足球协会的变迁就不一定会在英国教会引起什么反响，当然英国教会的变迁可能会引起其它宗教组织的反响。此外莫顿还认为关于某种系统的功能对于全社会整体来说是不可或缺的理论也是站不住脚的。他指出有些时候当一种系统功能丧失时，其它功能相似的系统可能取而代之，填补真空。当家庭的保障功能衰退时，社区互助组织就可能取代或部分取代家庭的保障作用。社会组织和社会系统的功能有的是“明显的”、已知 的，有 的 则是“潜在的”、未知的，只有在时机成熟时才能显示出其积极的，或者是消极的功能。

戴维斯和莫尔认为，社会各阶层之间的不平等可能是任何一个发展平稳的社会的功能需要，因为不平等保证社会上最重要的地位由最合格的人士占据。社会要保证给不同职位

的人以不同的报酬，使不平等制度化、规范化。不同职位的划定要根据其人对于社会的重要性、接受的训练和具有的才干，这样可以保护人们向上发展追求的动力，同时确保使社会得益的人获得社会适当的报酬。现代各工业发达国家实行的社会保障政策广泛地采纳这一理论原则，在建立社会安全网、推行公共援助计划、提高穷人的生活水准的同时，采取非平均主义的社会保险受益政策，使那些对社会贡献大的、缴纳社会保险金多的人能够享受较高的福利待遇。

此外莫顿对于明显功能和潜在功能的划分也为社会政策的制定者们提供了一个观察问题的角度，例如在全国范围内实行的社会保障计划可以公开地宣布其功能是消除贫困，但与此同时这个社会保障计划的潜在功能却是适应工业发展需要，使根据产品的市场需求情况雇用和解雇工人更加顺利。一个机制的这两种功能——显能和潜能，有时会发生冲突：以消除贫困为目标的社会福利增高，会使人们宁可坐享福利也不愿参加劳动。一个公司如果给它的雇员太多的福利和保障，将会使雇员不去尽力满足公司的顾客的需求。总而言之，功能主义的这些分析为社会福利政策的制定者们提供了某些理论依据。

五、西方马克思主义的福利理论

对于社会福利问题马克思本人没有进行直接的论述。不过第二次世界大战后，自称为马克思主义者的西方学者关于福利国家的评论却是从马克思的基本理 论 发 展而来的。马克思的理论成就是19世纪现实的社会生活的产物。马克思在对19世纪的社会生产方式及工人的生活状况进行了考察分析

后指出，资本主义的生产方式造成了一种经济异化的过程：资本积累和工业革命所需要的高度经济效益和过细专业分工使工人的劳动变得越来越简单枯燥，使工人从劳动工具的使用者逐步变成了更加完善的劳动工具——大机器的附庸。劳动者无法再根据自己的意愿从事创造，一个面向市场、专注于社会产品的经济体系统治了原本在很大程度上能支配自己的产品和行动的个体劳动者。

马克思接着探索造成人的生存条件恶化的社会原因，认定阶级剥削是造成工人受制于机器的根源。马克思分析了剥削的形成，指出资本主义剥削产生于剩余价值，即被资本家所雇佣的工人在生产过程中所创造的价值超过其劳动力价值的部分。这种现象的存在是由生产资料私人占有这一特定的历史条件所决定的。在这种历史条件下，无产者被迫将他们自己的劳动力出卖给生产资料占有者来换取衣食，生产资料的占有者则向劳动者支付低于他们劳动价值的报酬，从而获得剩余价值。这一过程的结果是使资本所有者因占有生产资料而占有他人的劳动及其成果，使劳动者成为他们自己的劳动成果的占有者的奴役对象，这是更深一层意义上的异化过程。

马克思指出这种剥削过程之所以能存在，是因为在经济上占统治地位的阶级利用手中的经济实力使自己上升为政治统治者，并利用政治权力维持其经济剥削。资本主义的国家机器就是维护资产阶级经济和政治统治的工具，因此马克思在上个世纪得出的结论是打碎旧的国家机器，实行社会主义公有制和无产阶级专政。马克思认为，只有改变了资本主义所有制，人民的福利需求才能取代资本的积累而成为生产的目的。不过在所有制改变以前，工人必须作为一个阶级来强

行争得一项国家法律，一个强有利的社会屏障，使工人不再无止境地蒙受剥削和奴役。马克思曾悉心研究了维多利亚女王时期英国为限制剥削、减少工时而制定的社会立法。马克思承认这些立法是尊重工人的人权、限制资本家的自由的尝试，但他强调这是工人反抗非人道的生活和劳动条件的斗争的结果，是工人对于资本家的第一轮胜利。这些立法当时尽管还是局部的和有限的，但是普遍地应用这些立法的原则已经成为不可抗拒的历史趋势。当然，马克思认为这种资本主义条件下的社会主义模式的规模会受到限制，其形式和内容都可能迫于政治压力而扭曲，因此马克思对社会主义的福利事业能否在资本主义条件下发展持怀疑态度。

马克思所描述的毕竟是19世纪传统的自由资本主义的特征。20世纪，特别是自第二次世界大战以后，在西方各工业发达国家，政府在经济社会生活中的作用发生了巨大的变化，现实生活要求马克思主义者就这些问题进行新的理论探讨。

在战后的几十年中马克思主义在社会福利理论方面基本没有建树，但这种状况在最近有了改观。最早系统研究福利理论的西方马克思主义者是约翰·沙维。他认为福利国家的产生主要是社会主义运动的成果，尤其是社会民主主义政府的功绩。如果就其给社会带来的安全与平等的效果而言，福利国家的政策的确使资本主义制度发生了巨大的变化。他认为福利国家的形成由三个主要因素促成：第一，工人阶级反抗剥削的斗争，取得了一定的成功；第二，工业资本主义需要有更适宜其发展的环境，特别是更高水平和技能的劳工队伍；第三，资产阶级已经意识到必须为政治局势的稳定付出某些代价。

现代马克思主义者如米利邦特等人则着重论述在资本主义条件下进行社会改革的局限性。他毫不犹豫地指出，福利国家不可能解决贫困问题，社会福利项目主要是工人靠自己的劳动资助的，再分配是局限在各阶级之内而不是跨阶级的，“福利国家”是维多利亚时代自救理想在20世纪的翻版，是国家强迫工人阶级储蓄，而后将储蓄用于社会福利。

德国马克思主义者克劳斯·奥佛通过解释国家的内在结构来论述福利国家的实质。他认为现代资本主义国家发明了一套“选择机制”，在正常的状态下这些机制可以将反资本主义的利益排斥出政府活动，同时还保持阶级中立的外观。奥佛说选择机制是个有四个层次的梯形筛选过程，即结构选择、意识形态选择、程序选择和压制选择。结构选择包括宪法对于私人财产的保护，这个层次从一开始起将大量的反资本主义因素排除在国家的议事日程之外，少量未被排除的因素可能通过意识形态机制来抵销；国家政策的制定程序会创造条件支持或排斥某些代表不同团体或集团利益的议案；最后国家的压制机关直接地通过镇压手段排除一些不利于资本主义的政策选择。不过在发生政治危机时，上述选择机制就会失灵，资本主义国家就不得不更多地诉诸压制机关来维持其阶级性质。

象多数马克思主义者一样，奥佛强调发达的资本主义社会中存在着贫困和富足并存的现象。他认为福利国家的到来并没有改变这种状况，资本主义国家四个选择机制照常运行，“福利国家绝不代表资本主义社会的结构性改变”，当着国家向下层阶级表示家长式的关怀时，结社的工商业从国家的福利政策中获得了更大比例的好处，因为中上等阶层总是能设法享受更高的社会福利和更好的社会服务。

总括起来说，现代马克思主义认为社会福利政策的实施有益于资本主义经济的有效平稳的发展，有益于资产阶级的社会控制，有益于阶级矛盾的缓和与社会秩序的稳定，因此毫不奇怪，发展社会福利的建议总是由统治阶级首先提出。现代马克思主义的福利理论和传统马克思观点的不同之处在于后者着眼于社会革命而前者则注重研究资本主义国家的功能性发展。

六、福利国家理论与福利社会观念

英国社会学家哈罗德·韦伦斯基在《福利国家与平等》一书中作了关于福利国家的经典阐述。他在谈到福利国家的性质时说："福利国家的关键是政府保证所有公民享有最低标准的收入、营养、健康、住房、教育和就业机会。这些保障表现为公民的政治权利而不是以慈善的形式出现的……总的来说，福利国家的纯效益有可能是平均主义的。"

在韦伦斯基看来，福利国家既是现代社会的一个庞大的、完整统一的机器，同时又是由多样化的组成部分聚合而成的。他指出，尽管现在的舆论已普遍接受这样一种观念，即福利国家的发展取决于经济的发展，以及经济的因素和社会、政治等诸因素的关系，但是，经济发展水平，意识形态或者文化价值和信仰，以及社会结构各因素在福利的开支、福利的水准、福利工作的模式及运行中所占据的相对比重却是很难以确定的。”换言之，我们承认福利国家的发展是与社会经济的发展，产业结构和社会结构的变迁，政治制度的沿革，以及社会意识形态的进步成正比的，但是这些因素在各个不同模式的福利国家的各个不同的发展阶段各自所起的

作用的大小是需要进一步研究的。韦伦斯基提出的假说是：在解释多种形式的福利国家的理论与实践的过程中首先应当弄清不同形式和不同程度的政权集中状况，然后探讨与此相关联的社会结构，社会分层和社会流动状况（特别是中间阶层的地位），继而研究工人阶级的规模、性质及组织状况，分析军事因素的影响。韦伦斯基认定在这些结构的功能趋于一致的国度里，福利国家的理论和实践也有趋同的势头。如果这些结构的功能不尽相似，那么各个国家各自的历史和文化传统就会产生更大的影响，从而使福利制度变得多样化。例如东欧国家的经济、社会、政治、意识形态的组织功能大体一致，政治集中的形式、工人阶级的组织状态和军队的作用也大体出于一个模式，应当说东欧的福利制度比之西欧的福利度有着更大的一致性。西欧国家尽管在许多方面有着共同经历，特别是第二次世界大战的主要参战国由于战争的关系都经历了战后巨大的社会变迁，但这些国家在政治制度、工会运动等方面的不同特征的确造成了西欧各国福利制度在大的发展趋向一致的基础上的各种形态。细追究起来，这种形式不同的渊源又的确在于各国不同的历史文化传统。

韦伦斯基在《工业社会和社会福利》一书中进一步阐发了他的关于福利国家的理论，提出福利国家除了以保证公民最低收入为宗旨以外还有两项需要补充的理论，即，1.福利国家意味着收入再分配；2.福利国家强调为年轻人提供均等的机会。

不过韦伦斯基也暗示了上述福利国家理论在很大的程度上带有理想主义的烙痕。他写道："福利国家的许诺——由政府通过对收入实行再分配和提供均等机会保障公民的最低生活水准在任何地方都没有真正地得到实现。事实上，由政

府通过行政管理，用税收的方法积累资金以资助的社会服务是否在很大程度上真正实现了对财富的再分配是很有疑问的。不仅在美国。即使是在被看作福利国家的典型模式的英国，再分配的实践也是一个悬案。”尽管如此，韦伦斯基认为，一些潜移默化的变迁，如工业化的进程，群众教育事业的普及，收入的增加，甚至妇女对社会劳动和政治的参与，从长远来看都能够有助于逐渐减少不平等现象。

威廉·罗布森也曾经归纳过福利国家的理论原则，他说福利国家就是国家“关心整个民族的福利”，“国家的公共政策优先考虑其成员的福利。罗布森认为福利国家对于经济和社会生活的干预主要是在资源分配、法律、治安、教育以及社会服务等领域。其目的在于改善生活环境，提高社会服务质量，从而提高公民的生活水平，增进社会福利，增加公民的满足程度。罗布森乐观地认定福利国家对日常生活进行重新调整是大有可为的，人们对于美好生活的憧憬正是使得福利国家变成一个舒适的生活环境的重要因素。福利国家理想的实现有赖于公民通过地区和阶层的联合，承担起自我组织的工作和负担起维持自我生存的义务，并且通过协商引入最少量、最必要的国家干预。因为福利的标准不仅在于国民收入的大小，或者国家所能提供的服务的多寡，而且在于国家干预的形式。

在这里罗布森明确地提出了国家干预与社会福利的关系。他认为福利国家应由福利社会来补充。福利国家代表公共政策而福利社会则代表公共行为，即人们如何对待、思考、感受和普遍福利有关的问题。在公共政策和公共行为之间的鸿沟是可以消除的。罗布森说：“目前我们亟需变革的就是造就一个福利社会，第一，每个公民都必须明瞭和履行

与他（她）在福利国家中享受的权利相称的义务，特别是劳动的义务；第二，每个人都必须有民主参政的意识并确保他（她）所选举的代表是他（她）的代言人；第三，应当考察那些形形色色的非政府机构是否对国家民族有益，抑或只对它们自己的成员或它们的管理人有利；第四、工会组织应当认识，无限制地使用它们手中的权威，组织超常时间的罢工，谋求过高的工资待遇，实际上是破坏经济，损害工人群众的根本的或长远的物质利益。”

七、社会福利发展史论

国家承担社会保障和社会福利的职责自19世纪80年代俾斯麦德国始，至今已有100余年的历史。在这100余年的实践中，西方发达国家推行过各种不同的福利政策，其中，有成功，也有失败。无论局部成败与否，近年来越来越多的人开始意识到，国家担负社会责任已成为历史的大趋势，尽管不同的国家在履行这一职责时的方法可能有天渊之别。这一历史趋势的由来和发展趋向开始引起越来越多的关注和研讨。加斯顿·瑞姆林格，卡尔·波兰尼和萨谬·曼彻尔等人对于西方各国的社会福利制度、计划和设施的发展变化进行了一系列的探讨，力图加深对于社会福利发展史的理解。

瑞姆林格在他的《福利政策与欧洲美国和俄国的工业化》（简称《福利政策》）一书中开宗明义地声称，上一个世纪旨在把收入保障和医疗保障作为公民基本社会权利的努力是合理的，国家在保证和拓展这些权利方面负有主要的责任。瑞姆林格采用史学研究方法，把经济无保障的问题以及治愈这一弊病的方法放在经济和社会发展的整个历

史进程中考察。瑞姆林格认为，自从进入新世纪以来，西欧的民族国家就面临着贫困的挑战。针对那些处于经济社会底层的人们，社会保障从来就不可能是单纯济贫的，而是带有许多附加条件。这样做的理由是，需要救济的人有性格缺陷，因而救济款的发放应当是有条件的。这些苛刻条件一方面是对被救济者过去所犯错误的惩戒，另一方面是预防他们将来再犯错误。瑞姆林格认为现代的社会保障制度是意义完全不同的社会自我保护形式。全民性的社会保险项目本身就包容着社会上各个阶层而不仅仅是社会底层的利益。这种社会保障的弊病在于受益者的受益程度与他（她）的需求程度不成正比，而且个人没有选择的自由。因为许多保障项目都是强制性的，实行强制性措施当然不可避免地要动用国家的力量来干预个人的自由，对个人的收入实行再分配。在再分配的过程中又难免涉及有关公平和社会正义的论题，而这些论题显然是有争议的。

鉴于争议的存在，瑞姆林格指出，实行新的保障政策需要法律正名，法律需要解释个人在多大程度上负有承担自己及家庭生活的责任，法律、法令指导怎样对待那些无依无靠的人。起初，有关的法律和法令规定了社会互助的原则，规定了个人享有劳动权利，规定了地方社区有为健康人提供就业机会和济贫的责任。根据这一原则，扶贫、流浪和乞讨问题开始转由地方权力机构解决。

历史上两大政治事件打破了这种平稳的保障方式。其一为工业革命，其二为法国和美国的民主革命。在这两大事件发生了100年之后，现代模式的社会保障制度出现在德意志帝国，其他国家随后纷纷效仿，开始实行各自的济贫法改革或开拓各自的社会保障业务，从而使压抑性的济贫法让位于

更为人道的公共援助和社会服务项目。

福利国家史专家惯用的方法是追踪某个国家实行现代化的社会保障计划的时机是否成熟，也就是说考察这个国家是否具备了条件，可以从一个命令形的社会(一个把救济看成是对贫困者的恩赐的社会）变为一个把受援当作公民权利的社会。旧济贫法主要是针对社会上的部分个人来确定他们和社会之间的责任关系。现实生活中的社会保护措施，不论是济贫法式的或是社会保险式的，都是既考虑到个人的利益也顾全到整个社会的利益。在论证个人利益的时候有两个主要倾向：（一）强调个人接受资助的权利；（二）强调个人谋生的权利。前者趋向于主张平等受益，后者趋向于主张分层受益。这两种指导思想的差别可以导致不同的实践，前者提倡社会平等，并在受益范围、受益水平等一系列问题上主张不问需求一视同仁。后者提倡经济平等，认为前者由于没有实现经济平等而并不真正体现社会平等，所以受益标准的确定应当考虑到具体的需求。追溯历史的发展，瑞姆林格指出，人们可以发现需求标准在不断地改变，贫困线是很难划定的。在重商主义盛行的时期，贫困被当作一种手段，用来敦促广大群众更加勤勉地劳动，积累财富。在工业化社会中，传统意义上的贫困从标准到性质都产生了变化。

瑞姆林格认为阶级关系的变化是社会保护形式演变发展的决定性因素。在前工业社会里有一种普遍的情绪认为当权者应当考虑和决定如何为民众谋福利，可是这种权利和义务的关系取决于社会不平等的状态。自由主义的兴起冲击了这种社会不平等的观念，崇尚自由和平等的资产阶级所主张的正是经济的不平等。因为它要求屏弃一切形式的法律特权，这就意味着任何人不得以其经济和社会地位的低下要求特殊

的保护，所有的公民都应当得到平等的对待。依赖他人的现象与自由平等的理想不能兼容。瑞姆林格还指出，实行民主制的国家在实行现代社会保障制度方面晚于集权制的国家。这是因为在民主制的国家里，这一涉及千家万户的公共行动取决于各利益集团之间的利益平衡，取决于代议形式及其组织完善的程度。由于政治斗争的需要，一些工人党团，如美国的劳联产联，英国的朋友会，德国的社会民主党最初都是反对社会保险计划的，而第一次世界大战前的德国和俄国的大企业主却是支持社会保险计划的。在实行集权制的国家里，国家的利益被看作高于特殊集团的利益，因而世界上的第一项社会保险法是在德意志帝国而不是在其它民主国家首先通过。俾斯麦推行这项法律的强大动力来源于他要为帝国的利益争取工业工人的支持和社会的稳定。

尽管政治因素在福利国家的形成过程中起了很大作用，但是瑞姆林格并不忽视经济因素在社会保护形式发展中的作用。他认为，除公共福利设施的增长需要以经济增长为基础外，现代社会保障还是影响一个国家人力资源的数量和质量的关键措施。济贫法中包含着的人力政策适应于一切历史条件。在实施济贫法的历史时期，劳动力资源丰富，但是大多数劳动者都没有技术，因而济贫法的执行机构尽力提倡纪律、勤俭，强调工作动力，以利于再生产的发展。到了工业社会和市场经济时代，人的体力劳动就变得不那么重要了。工人的知识水平、生产技能，甚至社会环境、心理状态都成为发展生产力的要素，所以社会保障计划的实施对于生产力在现阶段的发展有着未被认识的潜能。

瑞姆林格还认为社会保障项目本身是没有阶级性的，它可以在任何一种经济和社会制度中实施。传统的收入分配理

论只注重了研究生产所得，而忽略了通过在各个历史阶段、各种社会形态中有组织的社会活动所提供的收入。事实上社会保障计划本身就是经济制度的一部分，并且通过许多直接或间接的途径影响经济机制的运行。例如社会保障拨款能够而且正在影响生产总量的供和求。“在供方，社会保障计划能够对人力资源的量与质产生重要影响……，在求方，社会保障收入是总需求的一个明显的要素，特别是对于消费者的需求。在特定的情况下，这种需求要么增进经济稳定，要么增加通货膨胀的压力。最后，社会保障计划可能通过在经济社会稳定中的作用造成有益于经济增长的环境，从而带来巨大的经济效益。”

波兰尼在《伟大的转折》一书中以社会矛盾为主线索评论了社会福利的发展史。他认为社会福利的发展是社会与经济机制相冲突的产物，是市场经济的副产品，“一个自我调节的市场无时无刻地毁灭着社会中人的本性和自然环境，它将会从肉体上毁掉人，把人的生存环境变成荒野。几乎是不可避免地，社会要采取措施保护自己。但是不管社会采取什么措施，这些措施都有损于市场的自我调节机制，搅乱经济生活，从而以另一种方式损害社会。”

我们需要对波兰尼的上述文字做点解释。波兰尼认为，当代历史学和人类学研究的最大发现就是人的经济生活是被淹没在人的社会关系中的，人（抽象定义的）的行动主要不是为着维护他对于物质财富的占有，而是为着维护他的社会地位、他的社会需求和社会资产。人在评论物质财富的时候首先考虑的是这一目的，也就是说，人的社会需求优先于人的经济需求。

波兰尼证明，在封建制度衰亡前，西欧的任何一种经济

制度都是按照互助、再分配、家庭内部调节或者三者混合的原则而建立的。在这些经济形态中，物质财富的生产和分配是由各种各样的个人动机促成的。在这些动机中，个人谋取最高额利润并不是最主要的动机。习俗和法律，魔术和宗教曾共同诱使个人努力劳作，维护某种行为规范。波兰尼认为打破这些秩序的契机是工业革命和市场经济的崛起。他写道："市场经济只能存在于市场社会中，……市场社会必须囊括工业的所有要素，包括劳动、土地、货币在内，……可是劳动力和土地不是别的，正是人和自然环境，把这些要素包罗进市场机制意味着使社会实体屈从于市场法则。""劳动力、土地和货币是工业的基本要素，但它们显然不是商品。""在市场经济中，人和自然不可避免地服从于供求关系，被当作商品，当作可以买卖的货物。""允许市场机制充当人的命运和他的自然环境的唯一指挥者——这将会毁坏社会，人将遭到灭顶之灾，……成为由浪费、犯罪、饥饿等罪恶组成的巨大社会灾难的牺牲品。"所以波兰尼认为，19世纪的社会史可以归结为两大运动，一个运动是市场组织的扩大（就真正的商品经济而言），另一个运动就是社会奋起进行自我保护以预防遭到灭顶之灾。这后一种运动导致了现代社会福利事业的兴起。波兰尼写道："如果市场经济对社会组织中的人和自然这两个组成部分造成威胁，那么大多数的人理所当然地会要求某种形式的保障，即使没有理论和知识方面的准备，这一历史进程也会发生"。因为"把劳动力从生活的其他活动中分离出来，使之从属于市场规律，这无异于毁灭现存的一切有机的形式，代之以一种构造异常的组织，一种原子形的、个体主义的组织。"

萨缪·曼彻尔在《从济贫法到扶贫计划》一书中分析了

贫困的概念和政府以及社会意识对于贫困的态度的历史演变，指出英美在19世纪下半叶以前普遍认为贫困主要是由个人原因造成的，因而贫困是不可避免的。相反，国民适当程度的贫困化可以有助于促使劳动力勤奋节俭，增强国力。曼彻尔认为，到了现代社会，劳动力本身对于生产力的发展变得不那么重要了，而消费水平对于平衡不断增长的工业生产能力变得至关重要。社会不再能够容忍经济危机，福利国家是西方民主制对于这些条件的进化的反映，这些条件在其它社会中表现为激变，而在西方民主制国家中却表现为人权和社会主义的逐步实现。曼彻尔是通过分析福利国家的社会政策目标达到这一结论的。他认为这些国家的社会政策的目的在于：（一）社会稳定，（二）充分就业，（三）发展生产，（四）消除贫困。曼彻尔认为，在现代，越来越多的人把贫困看成是社会弊病造成的，贫困给个人和社会带来的后果也日益明显，而社会又有足够的资源消除贫困，所以社会承担消除贫困的责任就应当是义不容辞的。贫困的存在影响了社会的总福利。现代社会强调经济安全计划的预防性质而不强调这些计划的惩罚性质，这一现象证实了上述观念的转变。

穆尔达在《福利国家的彼岸》一书中告诉我们，从一般历史规律看问题，国家干预总是国家计划的先导。这一进程往往不为人注意，因为国家干预起先总是应急措施。20世纪的国家干预政策就是由世界大战、经济危机、金本位制崩溃等一系列危机引起的。国家干预的进程一旦开始就不可能逆转。穆尔达本人并不反对国家干预政策。他认为自由主义关于纯粹竞争的理想从来就没有实现过。当今的实践离开经济自由主义已经越来越远，社会中的个人已经开始从自身的利

益出发努力地去适应以国家干预为标志的经济模式，现代的哲学、心理学、行为科学也开始了适应这一基本的转变。穆尔达的结论是：国家干预和经济计划的出现是由于多极社会的特殊利益集团利用国家政权扩大自身利益造成的；科技社会组织的发展加快了市场的集中和价格的垄断，从而导致了自由竞争市场的失败和国家干预权限的扩大；理智而有创造力的人们因而寻找避免竞争的道路，他们的共同努力导致了正规的福利国家的兴起。福利国家的基本的动力和普遍的原则是社会公平，在发达的福利国家中可望出现某种政治和谐。

八、不是结束语

自从本世纪80年代以来，由于动荡的世界经济局势影响，关于福利国家发生危机的议论一时此起彼伏。1980年经济合作与发展组织在巴黎举行会议，讨论80年代的社会政策，会议文件就命名为“福利国家在危机中”。国际经合组织的总书记兰纳普宣称，我们所能够取得的社会进步是受着经济条件制约的；我们现在应着重研究社会福利政策的副作用。经合组织巴黎会议的基调是提倡劳动积极性，提倡调整国家行为和个人行为在社会保护机制中的关系，重视个人对于发展自身和社会福利所应担负的责任。丹麦经济学家哈尔伯斯塔特在会议中直言不讳地声称，社会福利政策在许多国家已变成经济发展的桎梏。

当然有许多学者认为福利国家并不存在根本性的危机。马仕在《福利国家》中申明，无论经济学家们如何请愿，福利国家也不可能解体。所以当前的任务不是再为福利国家中

的种种弊端烦神，而是应当想方设法谋求最高的公共福利。人们应当意识到，“从长远看，我们每个人都相互依存，在民主制中任何团体和个人都不能控制其它所有的人。”当然福利国家也不能期望消除所有的社会弊端，但至少福利国家对于这些社会问题的解决会比其它形式的国家更有效一点。

显而易见，关于福利国家前途的争论还将继续下去；与此同时，各个学派也都正在发展福利理论。随着这些发掘，一种倾向开始露出端倪：福利学说开始逐步从各门社会科学学科中脱离出来，汇聚在一起。它们可能组成一个独立的专门学科，这个学科理论的发展深化会加深人类的社会知识，推动人类的社会实践。

第 二 部 分

国别分析和比较





第 七 章

英国的社会保障制度

资本主义的英国进行社会改良已经有一、二百年的历史了。在这段时间当中，它逐渐建立起一套社会福利制度，并且在第二次世界大战结束不久，就宣布建成了福利国家。随着社会福利制度的建立，英国又相应地发展了一套福利主义的理论。

一、19世纪的社会改革

改良与改革在英语里是一个词。英国的统治者在19世纪开始就实行了一些社会改革。整个19世纪可以说是英国社会保障的萌芽时期。产业革命解放了生产力，创造了巨大的社会财富，同时也造就了一个除了自己的劳动力而外便一无所有的无产阶级。大批被资本所奴役的无产者，被资本家残酷剥削的妇女和童工聚居在条件恶劣、疾病蔓延、道德沦落的城市贫民窟中。随着资本主义生产的发展，生活在贫困中的无产者的队伍日愈扩大，无产阶级与资产阶级之间的斗争也日愈加剧。

在18世纪到19世纪初，愤怒的工人还只知道焚烧厂房，破坏机器来表示抗议。19世纪30年代，他们开始秘密结社，

举行罢工，同雇主和统治者进行斗争。从1838年到1848年，工人阶级的斗争发展为长达10年之久的轰轰烈烈的宪章运动。这次运动虽然遭到了失败，但对推动英国的社会改革产生了深远的影响。

19世纪50至60年代是英国资本主义发展到顶峰的时期，工人运动暂时消沉。70年代以后，形势发生了变化。英国遭受一次又一次经济危机的打击。在这个世纪的最后20年，英国阶级斗争的脉博加快了，罢工运动此伏彼起，有组织的工人队伍迅速扩大，工会会员数目大大增加。在工人运动发展的基础上，社会主义的组织纷纷建立。1881年，在海德曼领导下的社会民主联盟成立；威廉·莫里斯和马克思的女儿艾琳娜在1884年创立了社会主义联盟；主张渐进社会主义的费边社于同年诞生；1893年建立了哈迪所领导的独立工党。工人阶级所进行的一切斗争都是为了一个目的，即要求改善自己的处境和地位。工人阶级是推动英国社会改革的主力军。

在工人阶级斗争发生和发展的同时，英国的一些社会改革家和知识分子从亚当·斯密和李嘉图等古典政治经济学关于劳动是一切价值泉源的理论中得到启发，开始起来批判资本主义。这些人中有19世纪早期的威廉·汤普森，约翰·格雷等人。但对资本主义揭露最深刻，影响最大的是空想主义者欧文。他认为社会贫困是资本主义制度造成的，资本主义制度下的社会问题应由社会来解决。

19世纪中叶，马克思主义诞生。1845年恩格斯的《英国工人阶级状况》一书发表。1848年《共产党宣言》问世。1867年马克思的巨著《资本论》出版。积极主张进行社会改革的英国社会主义者和改革家们几乎无不承认他们受到了马克思主义的深刻影响，虽然他们没有接受马克思主义中关于

暴力革命的理论。

在揭露资本主义社会罪恶方面还应当提到19世纪的一批英国文学家，如狄更斯，汤姆斯·霍德，勃朗宁夫人，加斯凯尔夫人，金斯莱和克莱尔等人，他们形象而又深刻地暴露了资本主义英国社会的黑暗面，唤起了人们对在痛苦中煎熬的贫困者的同情。

维多利亚时代中期的繁荣曾暂时掩盖了当时存在的社会矛盾。但是到了70年代以后，一连串的经济危机撕破了维多利亚盛世的帷幕，严重的社会贫困现象再也隐藏不住了。1881年，亨利·乔治的《进步与贫困》一书引起了英国公众对贫困问题的关注。安德鲁·梅恩斯的《被遗弃的伦敦的痛苦呼声》（1883年）导致了关于贫困问题和住房问题的讨论。威廉·布思的《最黑暗的英格兰及其出路》（1890年）揭开了英国文明社会中的黑暗面。查尔斯·布思在1889年至1903年间发表了他对伦敦贫民的调查报告：《伦敦人民的生活与劳动》。他通过无可辩驳的数字证明，伦敦有1/3的居民生活在极端贫困之中。接着，西波姆·朗特里在约克郡也进行了广泛的社会调查。他在报告中得出了同布思一致的结论。这一系列著作和调查报告的发表震动了英国社会。工人阶级的斗争，社会主义团体的建立，要求社会改革的舆论汇合成为一股强劲的潮流，把英国社会推向一个社会改革的新时期。

现在应当回过头来看一看英国统治集团在社会改革问题上所持的态度和变化。

英国的土地贵族和与之达成了妥协的资产阶级在经济上信奉的是自由放任主义，在社会问题上信仰的是马尔萨斯的人口论。他们认为，英国社会上只存在贫民(Panperism)，

不存在贫困（Poverty）问题，而贫穷只是人们的懒惰和无能造成的。对于贫民，可以根据1601年的伊丽莎白济贫法来处置，即强迫那些无业游民从事苦役性的劳动，至于解决贫困问题则是家庭和社会慈善机构的责任。政府没有救济贫困的任务，如果承担了这个责任，反而会刺激人口增长。因此，在19世纪30年代以前，对于工人阶级为改善自己的生活而进行的斗争，统治集团主要是以镇压的办法来对付。例如，1813年颁布凡破坏机器者一律处死的法令，1816年军队对格拉斯哥工人的流血镇压，1819年发生在曼彻斯特的“彼得卢大屠杀”，以及30—40年代对宪章运动的镇压等。

在以镇压为主要手段的同时，统治集团对工人阶级也作一点微小的让步，如1802年政府公布关于保障妇女与儿童的工厂法，1824年废除禁止工人结社的法令等。特别是在宪章运动爆发后，当时英国发生内战和工人起义的可能使统治集团胆战心惊，因此工人阶级又赢得了一些让步。例如政府在1842年颁布了改善矿工劳动条件的矿井法，1844年宣布了又一个改善工作条件的工厂法，1847年实行了十小时制的工作法，1848年颁布了公共卫生法等。19世纪中期英国资本主义的经济繁荣还使工厂主能够付给工人阶级中的上层分子和熟练工人以较高的工资，从而培养了一批控制了工会领导权的工人贵族，使英国工运走上了只限于争取经济利益的工联主义道路。但是，从19世纪初直到19世纪70年代，占统治地位的思想仍然是自由放任的思想，统治阶级遵循的国家论是斯密尔思的理论：“政府的作用是消极的，有限度的”，“最好的政府是立法最少的政府”。

但是，70年代以后，英国统治集团对社会改革的态度发生了一些变化。这时工人阶级的队伍进一步扩大了，工人争

取民主权利的斗争加强了。1867年，英国进行了第二次选举法改革（第一次是1832年），使一部分城市工人获得了选举权。为了适应国内阶级关系的变化。同时也为了同自由党争夺选票，保守党领袖秘斯雷里把改善人民生活列入该党争取实现的目标当中。秘斯雷里的社会改革主张使保守党赢得了不少工人的选票。以他为首的保守党在1874年登台执政，颁布了新的公共卫生法，食品药物销售法、农业占地法、保护海员安全的商船法，承认雇主与工人在法律上地位平等的企业主和工人法，以及禁止雇佣10岁以下儿童等一系列社会立法。1886年的选举法改革使60%的男性公民获得了选举权。工人阶级和广大劳动群众有可能利用他们所获得的政治权利来迫使政府实行社会改革了。这时，英国统治集团的代表人物中，除了秘斯雷里而外，还有伦道尔夫·张伯伦和约瑟夫·张伯伦等人也开始谈论社会改革了。在1880年的竞选运动中，自由党的头面人物张伯伦发表了他所谓的“未经授权的纲领”。在这篇颇为轰动一时的竞选演说中，他说到了“财富分配极其不均的罪恶”，承认国家应负责救济贫困。到了19世纪末，随着工人运动的高涨和社会民主主义思潮的兴起，另一位保守党的代表人巴尔福更加直言不讳地说：“在我看来，社会立法不仅不同于社会主义的立法，而且是它的对立物和最有效的解毒药”（1895年）。在要求改革的社会潮流不断冲击下，统治阶级在社会改革问题上的态度也不得不变了。

尽管英国的统治集团陆续颁布了一些社会改革之法，在国家的社会职能问题上统治阶级的一些代表人在态度上有了一些变化，但整个19世纪仍然是自由放任思想占统治地位的时期，资产阶级国家并没有承担起解决严重的社会贫困问题

的责任。维多利亚时代资产阶级极力宣扬的价值观是劳动、勤俭、自尊、自助。承担起救济贫困任务的是教会和工人阶级自己组织的自助互助团体，如友谊社和共济会等。

各种教会团体举办的救济事业在19世纪有很大发展。据统计，单是在伦敦一地，1861年就有640个慈善机构，其岁入高达250万英镑。人们之所以愿意出资捐助，半是出于基督教的博爱、同情的教义，半是对于发生社会动乱的担心。与此同时，友谊社之类的互助组织大量涌现。到了70年代，参加这种组织的人已经达到400万之多。工人们自己出资，建立基金，在他们因患病、失业或其他意外事故而陷入困难时从这种互助组织中获得帮助。这就是后来英国实行的国民保险制的萌芽，对于社会保障的建立具有重要意义。

二、实行社会保障的初期

从20世纪初到第二次世界大战结束的40多年，是英国社会保障的奠基时期。

20世纪开始，以自由放任主义为特征的自由资本主义时代结束了，工人阶级队伍进一步发展壮大了。在工运发展的基础上，英国职工会和独立工党、社会民主联盟和费边社于1900年联合组成了“工人代表委员会”。1906年委员会改名为工党，工党的成立标志着英国工人运动的新高潮。工党以费边社的渐进社会主义理论为其指导思想，把解决社会贫困，保证充分就业等要求纳入它的纲领之中。日益发展壮大的英国职工会和它的政治代表英国工党成为争取和推动实行社会改良的主要力量。

1906年，以坎贝尔-班纳曼为首的自由党在工会和工党

的支持下在大选中赢得胜利，取代了执政达20年之久的保守党而登台执政。自由党当时因党内严重分歧而陷于分裂状态，没有工会和工党的支持它是不可能上台执政的。因此新成立的工党虽然只占有下院670个席位中的54席，但自由党中与工党合作的急进派是支持社会改革的。而且自由党的领导人深知，如果该党不能顺应社会改革的潮流，就不但不能维持稳定的统治，它在英国政治生活中的地位不久也会被新兴的工党所取代。所以自由党政府一上台就以前所未有的规模颁布了一系列社会立法，从而使1906年的大选成为新时代社会改革的开始。

1906年政府颁布教育法，规定学校为贫困家庭儿童提供免费膳食。

1908年的儿童法，规定全社会禁止虐待儿童和少年。

1908年的养老金法，规定国家为年满70岁、年收入低于21英镑的老年人提供每周5先令的养老金。

1909年的劳工介绍法，规定建立劳工介绍所，为失业者寻找工作。

1911年颁布的国民保险法是当时最重要的一个社会保障立法。关于医疗保险，规定所有工资收入者都应参加，在指定医院免费就医。关于失业保险则仅限于建筑、造船、铸铁等就业状况不佳的7个行业，参加保险者可享受失业救济。

政府以增加烟、酒、汽车、汽油税收的办法来获得实行上述立法所需资金，从而开创了以国家财政手段来保证社会保障得以施行的先河。劳合·乔治的这个财政预算获得了“人民预算”的美名，统治阶级中的顽固派曾大喊大叫，认为这是一个剥夺富人财富来接济贫民的预算。这个预算遭到上院否决，但自由党政府两年后通过了取消上院这种否决权

的法案，这个预算才得以实施。

1909年英国政府下令成立的济贫法皇家委员会发表了由费边社领导人之一韦伯夫人签名的著名的“少数派报告”，这个报告尖锐抨击了为劳动人民所反对而当时仍在施行的济贫法，并且提出了一系列关于解决贫困问题的新建议。报告当时虽然没有被接受，但对英国后来的社会改革产生了重要影响。

在19世纪至20世纪关于社会改革的理论和实践的基础上，经济学家庇古的《福利经济学》在1920年发表了。他集中研究了可以用货币计量的那部分社会福利。他认为，一国的国民收入就是该国国民个人福利的总和，因此国民收入总量愈大、则国民福利就愈大。庇古认为，任何能增加社会上贫困者的收入，但又不减少国民收入的措施都将增进社会福利，因此他认为应当增加国民产品数量，消除国民收入分配不平等现象。他提出了“收入均等化”学说，主张把富人收入的一部分转移给穷人。庇古的学说为福利国家的建立从经济上提供了理论根据。不久，30年代初的世界经济危机爆发了，英国的失业人数猛然增加到300多万，经济危机引起了社会动荡，甚至在一向信奉渐进社会主义的人当中，也有人开始认为不推翻英国资本主义的社会制度，社会主义在英国恐怕难以实现。这时，英国政府更加难以摆脱对社会问题，尤其是对缓和失业问题所承担的责任了。1930年和1934年，政府连续颁布了两个失业救济法，扩大了对失业者的救济范围。1936年，凯恩斯的《就业、利息与货币通论》发表。凯恩斯主义是对19世纪自由放任主义的否定。他主张国家干预经济，在社会有效需求不足的情况下，扩大政府开支，增加货币供应，实行赤字预算来刺激国民经济，达到增加国民收

人，实现充分就业的目的。他认为向富有者征税，再分配给穷人有利于提高社会消费。凯恩斯学说为以后英国的社会福利政策提供了理论根据。

20世纪前30年的社会立法和庇古，凯恩斯等人的经济理论为英国政府在第二次世界大战后建立福利国家奠定了基础。在这个基础上，一个建立广泛的社会保障体系的蓝图在第二次大战期间诞生了。

三、“贝弗里奇报告”的诞生

贝弗里奇是个自由党人，1908年经过费边社领导人韦伯夫妇的介绍，认识了丘吉尔。1909年他发表了一篇有名的报告：《失业：工业中的一个问题》，后来出任劳工介绍所所长，伦敦经济学院院长等职。战时在贸易部任职。1941年，他受政府委托，负责制定一个战后实行社会保障的计划。这个计划于1942年底以《社会保险及有关的服务》为题发表。这就是不但对英国，而且对西欧各国建立社会福利制都产生了巨大影响的著名的“贝弗里奇报告”。报告发表后，立刻在英国引起了轰动，在短短时间内竟销行65万册之多。丘吉尔据此在1943年的一次广播演说中表示在战胜法西斯德国后，英国将建立一套“从摇篮到坟墓”的福利制度。

贝弗里奇报告以消除贫困，疾病、肮脏、无知和懒散五大社会病害为目标，制定了一个以社会保险制为核心的全面的社会保障计划。

贝弗里奇报告在英国被称为“贝弗里奇革命”。这个报告的“革命性”主要的表现是，它把社会福利作为一项社会责任确定下来；它把救济贫困的概念由原来的救济贫民改变

为保障国民的最低生活标准；它规定凡是由于各种原因达不到国民最低生活标准的公民都有权从社会获得救济，使自己生活水平达到这个标准。实现这些目标的办法是建立一套以国民保险制为核心的社会保障制度，这套制度的主要内容是：

第一，凡有收入的英国公民都必需参加社会保险，参加者按全国统一的标准交纳保险费，按统一标准享受有关福利，而不问其收入多少。这就是社会保障的所谓“普遍性”原则，改变了传统的救济贫民的所谓“有选择”的原则。

第二，改分散的管理制度为全国统一的制度。

第三，按照这一制度所发放的救济与津贴应使领取人能够维持正常生活，享受社会保障的时间以本人需要为准，不受其他限制。

第四，社会保险不但应包括全体有收入的公民，而且其内容应包括他们生活需要的各个主要方面。

第五，因为没有收入，不能交纳国民保险费，无权享受国民保险待遇的人，由国家制定国民补助法，以保证其基本生活需要，使其生活水平达到国民最低生活标准。

报告制定了国民保险制以及有关的社会服务的详细计划。这个计划是19世纪的友谊社、共济会的各种经验和20世纪30多年来各种有关的社会立法、建议的综合和总结。它是从实践的基础上产生的，不是贝弗里奇个人头脑里的产物。

第二次世界大战本身对贝弗里奇报告在战后的实现产生了巨大的影响。本来英国战时内阁授权贝弗里奇起草这个计划，就有向英国人民展示一幅战后社会生活的蓝图，以鼓舞他们坚持战斗，战胜法西斯主义之意；英国广大人民群众，尤其是工人阶级英勇奋战，也正是为了胜利后建设一个幸福

美好的新生活，而不是为了恢复30年代的那种生活状况。战时政府全面地组织和干预社会和经济生活，使得自由放任主义的最后残余也不复存在了。战争使人们的生活、思想发生了巨大变化，在人民当中形成了一股不可抗拒的要求社会进步和社会改革的历史潮流，正是这股强大的潮流在战争刚一结束就举行的大选中把年青的工党推上了历史舞台，使以丘吉尔为首的保守党遭到了失败。虽然丘吉尔领导英国人民战胜了法西斯强盗，但英国人民没有忘记30年代保守党当政期间的经济危机，张伯伦政府对希特勒的绥靖主义和对社会改革所持的不热心的态度，他们把社会变革的期望寄托在工党身上，使工党在1945年7月的大选中赢得绝对多数席位（393席对保守党的213席），登台执政，从而开创了战后英国社会改革的新时代。

四、社会保障的实现

1945年的大选是一次比1906年大选意义更加重大的选举，人民要求改革的意志以明确有力的方式表现出来。以艾德礼为首的工党政府是一个人材济济的政府，拥有象贝文、道尔顿、克里浦斯、莫里逊、比万这样一批能干的大臣。处在胜利的新时期，工党全党情绪高昂，登台后不久就以“贝弗里奇报告”为基础，颁布了一系列重要的社会立法：

1946年的国民保险法。这是1911年国民保险法的发展，也是贝弗里奇报告中最重要的部分，即社会保障的主要内容。国民保险法规定，凡受完中等教育（16岁），已经就业，而又没有达到领取养老金年龄（男65岁，女60岁）的公民，都必须参加国民保险，交纳保险金。参加了保险的人在

失业、患病、伤残，同其他各种意外事故而丧失生活来源时，有权享受社会保障，领取有关的津贴或救济。这是一项强制性的全民保险制。

1946年的国民医疗保健法。这是英国医疗制度一大改革。在此以前，医院大多是私营的，参加了医疗保险的低收入者和未参加保险的贫民，在指定的医院就医，付得起医药费的人随自己选择就医。1946年法案对全国医院实行国有化，对全国人民实行免费医疗，同时允许医生私人开业。

1946年的住房法和房租管制法。规定由地方当局集资建房，以解决战后房荒问题，同时对私人出租房屋租金实行管制，以利于低收入的租房者。

1948年的国民救济法。这是对国民保险法的一个重要补充。当时预计社会上将有少数人因种种原因无力交纳国民保险金，因而不能享受国民保险的各项待遇，故规定凡没有收入或收入太低，没有交纳国民保险金者，可以领取国民救济金，使这些人生活能达到国家规定的最低标准。这些人在患病，伤残和住房等方面还可申请救济，但金额少于参加保险的人。后来这项法案更名为“补充救济”，即补充国民保险法不足的意思。

这些法案施行后，又加上历年来的补充修改，英国就建立起了一套名副其实的“从摇篮到坟墓”的社会保障。按1985年情况来说，就是：

每个婴儿出生，可得25英镑补助，而不问家庭收入多少。每个产妇的平均医疗费为1150英镑，由国家负担。

16岁以前儿童，每人每周得6.85英镑的儿童津贴，不问家庭收入多少。贫困户经过申请，每周津贴可增为9.60英镑（限11岁以前）。凡进公立学校者，16岁前受免费义务教

育。

16岁以后不再升学，又找不到工作的失业青年，每周领取17.3英镑的“补充救济”金，如参加青年职业培训班，每周可领取26.5英镑救济金，以鼓励青年学会一门技术。

失业者，交纳过国民保险金者，每周领取46英镑失业救济金，有妻室子女者另加。没有交纳过保险金的失业者，每周领取26.25英镑的救济，有妻室子女者亦另加。领取失业保险金的最长期限是一年，如一年后仍没有工作，改为与未交纳保险金者一样的待遇，领取补充救济。

患病，人人都可以享受免费医疗。参加国民保险，因病失去收入来源者每周可领取44.05英镑疾病津贴，最长为28周。没有参加保险的补充救济领取者，患病时每周救济金增为64.75英镑。

年老，参加国民保险者达到退休年龄时，每周领取国家基本养老金57.3英镑。没有参加国民保险者的养老金略低于此数。

死亡，家属可领取30英镑抚恤金。

这是按照生、老、病、死几件大事来说明英国社会保障的内容，实际上并不止这些。英国官方习惯于把社会保障分为三大类别，据此可以看出社会保障的全部项目和社会保险与社会救济的区别。

第一类、交纳国民保险金后享受的国民保险待遇。具体情况如下表：

第二类、不需交纳费用就可以享受的社会福利。

从上面三表可以看出，国民保险为英国社会保障的主要组成部分，在1984/85年度支出203亿英镑，占当年社会保障总支出371亿英镑的一半以上；对低收入或无收入者的救济

	1984/85年领取人数（千　人）	支出金额（百万英镑）
失业津贴	1020	1597
疾病津贴	170	268
生育补助	115	157
养 老 金	9290	15397
伤残养老金	810	2074
寡妇津贴	430	794
儿童特别补助	1	1
死亡抚恤金	—	17

	1984/85年领取人数（千人）	支出金额（百万英镑）
儿童补助	12430	4272
生育赠款	720	18
单亲补助	565	122
残疾补助	10	11
交通费补助	355	361
严重残废补助	245	232
未缴纳保险费的养老金	35	40
战争残废、寡妇，孤儿养老金或补助	305	544
严重身残或弱智照料费用	490	568
圣诞节赠予	600	6

占第二位，共支出106亿英镑；表二中所列的其他各项社会保障支出为62亿英镑，占第三位。战后工党政府寄望于充分就业的实现，以为全社会绝大多数人均可以参加社会保险，没

第三类，对低收入（或无收入）者的补助。

	1984/85年领取人数（千人）	支出金额（百万英镑）
补充养老金	1720	871
补充救济	2870	5496
房屋津贴，其中：		
房租回扣	3810	2144
房租补贴	1060	634
房屋税回扣	7290	1378
家庭收入补助	210	131

有料到由于各种原因而使低收入或无收入者的人数逐年增加，致使这项救济费用成为社会保障支出的第二大项。按照1985年的实际情况，凡每周收入达到35.5英镑者就应缴纳国民保险金，许多人的收入达不到这个标准，成为吃社会福利的人。

英国的福利国家是在工人运动的压力、各种社会改良论者的鼓吹和工党的推行之下建立起来的。而英国发达的资本主义经济则是福利国家得以建立的物质基础。

一个多世纪以来，大英帝国确实是无可挽回地衰落了。第二次世界大战后，它更变成了世界上的一个二等国。但是，从绝对数量上来看，英国经济还是发展了。在19世纪大英帝国的盛世，英国的经济增长了4倍。本世纪是英帝国解体的时期，它的经济发展速度被欧洲大陆许多国家超过，但从总体上看，仍在发展着。从1900年到1913年，它的经济增长年率为1%，1922年至1938年间虽有30年代的大危机，年增长率仍达到2.3%。战后的1957年到1965年，经济增长的年率为3.2%。劳动生产率的增长在三个时期平均为0%，1.1%和

2.4%。①英国资产阶级依靠一度拥有的“世界工厂”的地位和长期以来对海外殖民地的掠夺和剥削而聚集了大量财富。虽然两次世界大战使它衰落下来，但它仍拥有一定经济实力。战后以来，它与西欧其他国家一样有过近20年经济相对迅速发展的时期。这就为福利国家的建立提供了物质条件。没有这个条件，福利国家是建立不起来的。

五、社会保障的意义和作用

随着英国经济的发展和各种社会立法的施行，英国人民的生活水平总的说来是提高了。但是本世纪30年代又一次掀起的社会调查热潮表明，贫困现象依然大量存在。1926年的全国工人总罢工集中反映了劳资关系的紧张状态。30年代经济危机中的严重失业现象更加突出了工人阶级和广大的贫困者生活的困境。劳动者的贫困造成了社会不安与动荡。战后社会保障的全面施行改变了英国社会生活的面貌。这项制度主要起了这样几个作用：

第一、它使英国全社会公民的基本生活需要得到了社会化的保障。

第二、它使全社会公民在处于年幼、失业、疾病、伤残、孤寡、年老等所谓“被动”状态时，能够得到社会的支持和帮助。

第三、它还使全社会公民能够享受许多由国家提供的社会服务。

具体说来，英国现有的5630万人口全体享受免费医疗，

① 安德鲁·加姆贝尔：《英国的衰落》，1981年英文版，第17页。

所有16岁以前的青少年享受免费教育。有930万老年人享受国家基本养老金；1243万儿童领取儿童津贴；430万无收入或低收入者领取补充救济金，使他们生活达到规定的国民最低生活标准；参加了国民保险的102万失业工人享受失业保险待遇。数百万户人家享受减低房租或领取房贴的待遇。这样一来，人们的生活状况改善了，同30年代比较，男性公民的平均寿命由58.4岁提高到80年代初的69.8岁，女性由62.4岁提高到76.2岁。婴儿死亡率大大下降。住房大量增加，贫民窟已经拆除。从50年代到80年代，英国人口增加11%，居民住房增加57%，由1400万幢增加为2200万幢。私人拥有的住房由400万幢增加为1300万幢。到80年代初，75.7%的家庭拥有电话，61.3%的家庭拥有汽车，电视机、电冰箱、吸尘器等家庭耐用消费品已在全国普及，19世纪末叶大量存在、30年代依然存在的赤贫现象基本已不复存在。各种社会福利措施形成一个巨大的网络，覆盖了全社会公民基本生活需求的各个方面，形成了人们生活基本需要的社会化保障，原来由家庭和社会慈善机构所负担的任务由国家承担起来。战后40年，英国虽然有罢工，有时斗争还相当激烈，也有过因种族冲突而引起的骚乱，但总的说来，社会是稳定的。这与社会保障的实施是密切相关的。

在实施社会保障的过程，代表资产阶级利益的保守党是怀疑的、抵制的。当"贝弗里奇报告"提出后，以丘吉尔为首的保守党认为实施这项计划的费用过大而将它束之高阁。国民保险制度规定雇主要为自己的每个雇员缴纳同样的一份保险金，这也是损害企业主利益的。政府为支付社会福利费用而实行累进税制，收入多者纳税也多，这也是资本家们所不满意的。但是实行基本生活的社会化保障是适合广大人民需要

的，所以保守党上台以后只能把它接受下来，不敢取消或削减。如若不然，它就无法赢得选票，从而失去其执政地位。战后以来，社会福利成为保守党和工党在政治角逐中都要利用的东西，在竞选时都要作出一定许诺，当政后对福利要有所增加，从而使社会保障的内容越来越多。资产阶级付出了一定代价，换来了阶级矛盾的缓和和社会秩序的稳定。总的说来，对它仍是有利的。

六、局限与困难

贝弗里奇把消灭贫困视为实行社会保障的首要目标，但这项计划实行后的40年，这个目的并没有实现。

贝弗里奇在他的报告中提出了国民最低生活标准这个概念。工党政府时期，有关政府部门根据当时美国人最起码的衣食住行需要，计算出一个数字，以后逐年按物价指数变动加以调整。这个标准有时也象美国那样，被称为贫困线。对于没有参加社会保险的贫困者，政府按照这个标准发给“补充救济”。领取这项救济，从而使个人生活达到国民最低生活标准的人仍然是穷人，这是不言而喻的。

根据1985年英国政府关于社会保障的报告材料，1948年开始实行社会保障时，全国生活低于最低标准的人数约100万人。60年代中期增为200万人，70年代末再增为300万人，到了1983年已达到430万人。这些人依靠领取救济，生活水平上升到贫困线。收入略微超过贫困线的人仍然是穷人。如果把这些人也计算在内，则生活在贫困线边沿的人数共为1630万人，即占英国1983年总人口5637万的29%左右。由此可见，福利国家不但没有消灭贫困，穷人的数目反而越来越多

了。

穷人增加的原因主要是：人口结构老化，依靠养老金而无其他收入的老年人增多；失业人数巨增，尤其是长期失业者和找不到工作的青年人数增加；多子女困难户增加；单亲家庭增加等等。例如，50年代末，全国养老金领取者为600万，占全国人口的12%，1985年为930万人，占全国人口的16%，其中170万是生活十分困难而需领取补充救济者，420万是需要另外领取住房津贴者。各种失业者在80年代超过了300万人。从1973年到1983年间，生活困难的单亲家庭增加了一倍，达到45万户。同一时期，多子女贫困户由50万户增为100万户；

按照政府规定的最低生活标准，目前一对没有收入来源的夫妇每周可得45.55英镑的救济金，一对老年夫妇每周可得57.30英镑养老金，一对失业夫妇每周可得46.00英镑失业津贴。这笔收入各相当于一个普通体力劳动者平均工资的39.3%，49.4%和39.7%。①在英国的生活条件下，这个数额当然是很低的。

就实行社会保障的结果来看，国民收入再分配对低收入者确实是有利的。但不可能做到收入均等化。根据英国政府机构1982年对1486户最低收入者和1486户最高收入者调查的结果，在经过税收、社会福利收入的调整后，前者每户的年平均收入由原来的150英镑增加为3220英镑，后者每户年平均收入则由17390英镑减少为12260英镑，差距仍然很大。就财产状况而言，占全国人口5%的人拥有全国私有财产的41%，而生活在贫困线边沿的人则没有什么财产可言。②

---

①英国政府：《社会保障之改革》绿皮书，1985年英文版，第30页。
②英国统计局：《社会动态》，1985年英文版，第88页。

社会保障支出 单位：百万英镑 按1984/85年价格

	1949—50	1959—60	1967—70	1979—80	1984—85
支　出	6576	9829	17393	28353	36298
指　数	100	149	264	431	552

资料来源：英国政府：《社会保障之改革》，1985年英文版，第27页。

领取社会福利津贴和救济的人数日增，福利的项目增多和发放的数额上调使整个社会保障支出直线上升。由上表可以看出，自1949年到1985年，社会保障支出由65.70亿英镑增加为362.9亿英镑，即增加了4倍多。它比同期英国经济增长快一倍，超过了经济发展的承受能力。社会保障支出无论在国内总产值还是政府公共开支中所占比重都直线上升。

社会保障支出与经济

	1949—50	1959—60	1969—70	1979—80	1984—85
在国内总产值中所占比重%	4.7	5.3	7.0	9.0	11.1
在公共支出中所占比重%	无	无	19.7	24.2	28.7

资料来源：同上表。

社会保障支出的来源大体上是参加国民保险者所交纳的保险金，约占25%，雇主为每个雇员交纳的保险金，也占25%，其余50%由国家财政开支。国家财政收入主要来源为直接税与间接税，直接税实行累进税制。所以整个社会保障支出由全体纳税人承担了一部分，雇主则比一般纳税人承担更多，收入低于纳税标准和生活水平达不到国民最低生活标

准的人不承担社会保障支出，而是享受这项福利。由于社会保障支出成倍地增加，政府、雇主和纳税人的负担也不断加重，这表现为税收和雇主为雇员交纳的保险金不断增加，这样就削弱了资本家的投资能力和兴趣，影响了英国经济增长和企业的竞争能力。

英国公共支出构成

单位：亿英镑

1978—79		1981—82	1982—83	1983—84	1984—85
社会保障	169.3	294.3	334.4	364.3	383.9
医疗卫生	92.2	158.2	171.8	182.8	192.2
教、科、文化	98.5	151.0	161.8	170.0	166.0
住房	45.0	41.9	37.6	39.1	36.0
环境	38.1	39.5	44.6	48.1	44.5
交通运输	32.6	51.4	53.0	55.4	53.2
就业服务	9.8	21.5	22.5	27.6	30.3
法治与秩序	24.3	44.3	49.3	55.1	58.0
国防	93.4	142.8	165.7	180.1	193.1
其他	63.6	100.7	97.6	94.4	97.8

资料来源：英国统计局：《社会动态》1986年英文版，第101页。

从上表可以看出社会保障在英国财政支出中所占比重接近1/3，是最大的支出项目。如果将社会保障支出再加以分类，还可以看到，养老金是最大支出项目，在1984-85年度公共支出中达到154.3亿英镑，其次是补充救济，再次是儿童津贴。实际上失业救济应是仅次于养老金的支出项目，由于它分别计入失业津贴（参加国民保险的失业者）和补充救济（未参加失业保险者）两项，而领取补充救济者又不仅是未参加保险的失业者，所以从表上看不出失业救济金的确切

数字。从这个表上就可以清楚地看到，在英国人口结构日愈老年化，失业人数不断增加等情况下，社会保障支出的增长是难以改变的。

社会保障支出对英国财政经济形成日愈沉重的压力，根本原因是英国经济在60年代中期以后发展停滞和缓慢。在人口老化、失业剧增等因素压力下，困难就更加突出了。

在战后工党政府实行国民保险制的时候，本应先经过一段时期积累，然后用积累资金的增殖部分发放。但是，由于这项制度一经宣布就立即实行，人们缴纳的保险金尚未形成基金，当年就支付出去，形成现收现付，其不足部分永远要靠国家财政贴补，结果就有50％的费用由国库负担。随着人口老化，失业人数因经济发展缓慢和产业结构性变化而剧增，需要领取社会救济的人越来越多，社会福利项目越来越多，社会保障支出有增无已，给国家财政造成了日见沉重的负担。

七、撒切尔政府的改革

从1948年社会保障的全面实施，到1978年工党政府宣布实行与收入挂钩的新的养老金制度，是战后英国社会保障制度发展的30年。保守党的撒切尔政府上台后，决定停止实施新养老金制，这个事实标志着发展时期的结束。这套制度已经走上了下坡路。

养老金是社会保障中支出最多，争议最大的项目。英国的养老金制实际上是分为两个部分。一个部分是1946年国民保险法所规定的所谓“国家基本养老金”，它规定凡收入达到一定水平的公民（现在是每周收入达到35.5英镑者）须按国

家规定的统一标准交纳国民保险金，退休后人人按同一标准领取养老金；另一部分是各公共机构和私营企业自己实行的“职业养老金”，其交费标准和发给的养老金数额各不相同。现在全国有930万人领取国家基本养老金，其中有320万人同时又领取职业养老金，同时享受两种养老金待遇的人生活状况较好，完全靠基本养老金过活而无其他收入来源者生活困苦。现在还没有达到退休年龄的英国人中，有1090万人参加了“职业养老金”保险，其中540万人在公共机构中工作，另外550万人在私营企、事业单位工作。在全部有劳动能力的人口中，还有1100万人没有参加“职业养老金”保险。

由于国家基本养老金的数额太低，使人难以赖此为生，又由于这批人数量庞大，是选票的一个重要来源，所以60年代以来工党一直在改革养老金制上做文章，企图增加养老金数额。1975年工党政府终于通过了新法案，把国家基本养老金制改为“国家收入养老金制”。原则是把养老金同本人退休前的收入状况挂起钩来。具体内容是参加国民保险者，以后按不同收入水平交纳保险金，退休后按本人收入最高的20年的平均数的1/4领取养老金，这个数额将普遍高于目前国家基本养老金的水平。法案规定从1978年起按新规定交纳保险金，预计2025年就可以按新规定发放养老金。

这个法案在提出时就受到许多人的强烈批评，他们认为新的养老金制将使社会保障支出大大增加，英国经济承受不起。

1979年上台的撒切尔政府在经济政策上持新右派的主张，认为应当减轻国家在社会保障方面的负担。她下令对英国现行社会保障制度作一次全面审查，并拟定改革方案，以

遏制社会保障支出的增长。

经过18个月的调查研究，英国社会服务部大臣诺曼·福勒于1985年6月向议会提交了题为《社会保障之改革》的绿皮书。这个共3卷的调查报告是战后以来对社会保障制度所进行的最全面的一次审查结果。报告的总的结论是，经过近30多年的发展，这项制度已变得极其复杂；它未能向最需要得到帮助的人提供援助；它未能象人们希望的那样提供良好的社会服务。

最严重的是养老金问题。报告指出，现在国家基本养老金支出为154亿英镑，加上各种附加总额达185亿英镑，（约折合277亿美元）。现在参加国民保险制的人与养老金领取者的比例是2.3比1，即2.3个交纳国民保险金的公民养活一个退休老年人。如果实行新的国民收入养老金制，养老金支出将逐年增加，到2033年，总数将达到450亿英镑到650英镑之间；交纳社会保险金者与养老金领取者人数比例是时将变成1.6比1。从现在到下个世纪30年代，英国经济决不可能成倍地增长。因此，政府决定废除国民收入养老金制，恢复原来的国民基本养老金制。由于基本养老金金额太低，因此撒切尔政府建议采取一些措施，鼓励私营企、事业单位进一步改善其职业养老金制，以发挥社会的积极性来补国家养老金制的不足。

现行社会保障第二大项支出是补充救济。如前所述，过去制定这项法案时预计社会上无力参加国民保险，完全要依靠社会救济生活的人不会很多。实际上情况的变化恰好相反。现在仅是有关这一项救济的法令规定、条文已达1000多条，合为一本500多页的书。调查表明，不但申请人搞不清楚申请标准和程序，有时就连负责审理的人员也搞不清楚，

因此产生了许多应获得救济而未获得，不应获得反而获得的现象。

社会保障和税收的关系

单位：英镑
1983—84年度，4口之家

每月收入	50	80	100	130	200
子女津贴	13.00	13.00	13.00	13.00	13.00
房屋津贴	22.55	17.60	13.89	8.29	0
家庭收入补助	22.50	7.50	0	0	0
学童免费午餐	5.00	5.00	0	0	0
纳税	0	—7.88	—13.88	—19.88	—43.00
国民保险金	—4.50	—7.20	—9.00	—10.80	—18.00
实际收入	108.55	108.00	104.01	110.61	151.12

资料来源：迪尔洛特：《社会保障改革问题》，1984年英文版，第56页。

所谓补充救济其实是一个总的名称，其具体项目是很多的，甚至连购置家具的津贴也包括在内。这项制度与税收制有密切关系，但在制定和增补过程中同税收制没有统一协调，于是这两个制度常常发生矛盾。最普遍的矛盾现象是两种，一种是工资增加了，实际收入比增加工资前反而减少；另一种是有的失业者因为这两种制度造成的矛盾而宁愿靠救济生活，不愿另谋职业。

工资增加，实际收入反而减少的情况发生的原因是，根据税收条例，原来享受免交所得税的低工资收入者在工资增加到所得税起征点的水平时，不但要交所得税，而且要减去原来享受的某些社会福利待遇，一增一减的结果，实际收入反而下降。例如，一个月工资为50英镑的低工资收入者，如

果他的工资增加到100英镑，实际收入反而比原来还低。他的工资必需增加3倍，达到200英镑，他的实际收入才能增加约50%。205页的表格就具体说明了何以会发生这种荒谬现象。

英国人通常把这种现象称为"贫困坑"，意思是一但陷入贫困，即使收入有所增加也无济于事，努力工作也无助于你改变贫困状况。

失业者中则有另一种情况，就是失业之后由于免去税收，增加社会福利收入，生活状况并不比失业前差许多。例如一个月工资为120英镑的低工资工人，失业前交纳税收，享受社会福利待遇，实际收入为116.61英镑。失业后免去税收，加上福利收入，实际收入为91.80英镑，为失业前实际收入的83%。据调查，参加国民保险的工人，失业后收入为原收入的80%到90%的工人在求职上都比较挑剔，如果新的工作不能使他的实际收入超过现有收入，他就不愿工作。再加上就业状况日愈恶化，陷入失业状况的人更难找到工作。可见陷入"失业坑"的人，就很难或是不愿摆脱失业状况。

为了克服上述各种弊端，政府建议对补充救济的规章制度大加简化，使各项规定较为合理化，但改革并不能使补充救济的支出总额比现在减少。

除了养老金和补充救济这两个主要项目外，对于现行社会保障的其他所有项目，政府的绿皮书都提出了改革建议。总的说来改革的着重点是在遏制社会保障费用的增长，并没有从根本上触及这项制度。现在，这套制度既难以向前发展，又不能随意取消或大量削减，看来将在矛盾困难中继续存在下去。

第 八 章

联邦德国的社会保障制度

联邦德国《基本法》第二十条第一款规定："德意志联邦共和国是民主的和福利的联邦制国家"。它是目前西欧"福利国家"之一。

一、历史发展

德国的社会福利事业最初是在民间发展起来的。首先，是由警察、宗教界、社会团体创办的收容所、孤儿院等社会慈善机构，从事救济贫民活动；其次是19世纪中叶工人和工会自己创办的"劳动者福利中心"、"社会福利联合会"等群众团体。工人自己筹资，通过这些团体，在工友遭遇死亡、事故、病残等不幸时，开展互济互助。这些虽然都与现代社会保障制度不能同日而语，但是，学者们普遍认为，它是当今社会保障制度的萌芽。

德国现代社会福利事业是随着德国工业化和阶级斗争而发展起来的。它的真正开端是19世纪中叶之后，即俾斯麦凭借"铁血政策"统一德国，建立了以威廉一世为皇帝的德意志帝国的时代。

19世纪中叶，随着德国资本主义工业化的深入，产业工

人迅速增加。1800年，工人总数还不到9万人，30年代便增加到40万人，40年代末又增加到200万人。1852年，产业工人只有199万，1894年便增加到613万。这时，工人劳动条件极其恶劣，房荒严重，工伤事故和职业病激增，对因事故、疾病等丧失劳动力的工人又不能提供任何生活保障；工人的实际工资不断下降，粮食和房租的价格却不断上涨。广大工人在死亡线上挣扎。工人阶级仅对资产阶级剥削的阶级斗争和经济斗争广泛展开。1872年夏天，鲁尔矿工为争取八小时工作日和提高工资的罢工斗争震惊了欧洲大陆；萨克森、基尔的罢工刚刚平息，纽伦堡、莱比锡和柏林的工人又涌上了街头。于是，国内阶级斗争迅速激化。

工人运动的不断高涨，很快成为以俾斯麦为代表的容克资产阶级必须正视的政治力量。俾斯麦对工人阶级实行"鞭子加糖果"的政策。一方面，他通过1878年10月颁布的镇压社会民主党企图危害治安的法令（简称：反社会主义者法令），对工人运动及其政党进行无情的血腥镇压；另一方面认为："镇压社会党人的暴动不是唯一的途径，同时，还应积极促进工人的福利，改革社会弊端"，以便给"祖国带来新的持久的维持内部太平的保证"，企图用"糖果"收买工人，腐蚀工人阶级的斗争意志。于是，德皇威廉一世便在1881年11月17日发表的《黄金诏书》中宣布建立"社会保障法"，先后采取了一些改善工人生活境遇的措施，从而在国家法律和制度上确立了德国的社会保障制度。

德国的社会保障制度大致经历了四个发展阶段。

（一）1839—1881年的萌芽时期。这时资产阶级还处在上升时期。这个时期社会保障制度的特点是，无论是宗教界、社会团体的慈善事业，还是诸侯国的局部性立法，都是

从自由资产阶级人道主义的价值观念出发的。

（二）1881—1949年的形成时期。这一时期的社会保障已经从零星的、局部的措施发展为完整的政策体系。其基本特点是，资产阶级出于自身的政治需要，被迫将社会保障制度纳入国家立法轨道，实行“统一”和“平等”的社会保障，企图通过国家直接干预和调节社会再分配，来铲除广泛发生的社会问题，缓和社会矛盾。

（三）1950—1976年的大发展时期。在这段时期，过去“保障每个人都能维持一般生活水平”的目标已经不能适应时代的需要，社会保障内容日益包罗万象，规模空前扩大，规章制度日臻完善，建成所谓先进的“福利国家”。这时，社会保障制度已经从单纯的社会救济发展成公民的一种社会权利，从而过渡到主动地针对社会弊端制订防范措施的新阶段。

（四）1976来以来的调整时期。60年代社会保障制度的空前发展，使保险费用扶摇直上。随着70年代西方经济的衰退，社会福利开支大大超过了国民经济的承受能力，出现了严重的“僧多粥少”的危机局面，面临调整和改革。

二、“福利国家”形成的条件

60年代后期，联邦德国之所以能建成为西欧25个国家中仅次于瑞典的所谓“福利国家”，是由许多因素综合作用的结果。

首先，是由于战后经济的全面恢复和迅速发展，为“福利国家”奠定了雄厚的物质基础。

从1951—1966/1967年之前，联邦德国经济得到了高速

发展。1966年国民生产总值比1955年实际增长两倍，每年递增7.1%，国民生产总值超过了法国和英国，成为资本主义世界的第二经济大国，创造了举世闻名的所谓“经济奇迹”。60年代中期到70年代中期，经济发展速度虽然减慢，但仍高于西欧其它国家。人均国民收入，1950年为419美元，1960年便上升到1209美元，1970年增加到2759美元。经济的高速发展为福利开支的迅速增加创造了物质前提。高福利刺激、高消费增加了有效需求；而高收入又刺激高投资，从而促进了经济发展。在当时条件下，经济发展和高福利，互相促进，相辅相成。

其次，是由于以新自由主义经济理论为基础的社会市场经济体制的确立和凯恩斯主义的引入。

以弗莱堡大学为中心，以欧根、阿尔马克、艾哈德等人为主要代表的新自由主义经济学家，主张限制国家干预经济的权力，确保市场自由竞争和生产资料的私人所有，实行“市场自由原则和社会均衡原则相结合”。按照这种经济理论，市场的力量是社会进步的基础，但社会安定又是使市场充分发挥作用的保证。为此，不仅要在经济利益和经济权力方面尽可能做到公平，而且要实行“经济人道主义”，让人们在失去劳动能力或遭到意外困难时生活仍有保障。因此，必须实行“根据市场经济规律进行的，并以社会（因素）为补充和社会保障为特征的经济制度”①，亦即社会市场经济。根据这种经济政策，对于自由竞争的市场经济所产生的许多弊病，特别是贫富悬殊、两极分化以及由此引起的社会矛盾需要通过国家调节手段来帮助纠正。一方面对占财政收

① 〔西德〕A·缪勒——阿尔马克：《社会市场经济》，见《社会科学词典》第9卷，斯图加特——图宾根——哥廷根，1956年版，第390页

入最大比重的所得税，通过累进税制实行再分配；另一方面通过财政转移支付来实行国民收入的再分配。艾哈德的显赫政治地位很快使社会市场经济理论成为联邦德国国内政策，特别是经济政策的主要指导思想。60年代后期，凯恩斯主义在联邦德国逐渐赢得一定阵地，加上社会民主党的敦促，最后确立了新自由主义与凯恩斯主义相结合的“总体调节”的市场经济政策，从而加速了联邦德国社会保障制度的大发展，很快建立了一个有效的、耗资巨大、内容庞杂的完整的社会保障制度和社会保障网。

再其次，是由于社会民主主义思想的影响和社会民主党的推动。

德国社会民主党，历经“铁血宰相”俾斯麦“反社会主义者法令”的镇压和希特勒法西斯的血腥屠杀的严峻考验，是当今联邦德国历史最悠久、人数最多的政治上举足轻重的大党，是推动联邦德国社会前进的主要政治力量之一。它奉行的基本理论和政治纲领是社会民主主义。阐述这一理论纲领的主要文件是1951年在法兰克福成立大会上通过的《民主社会主义的目标和任务》的政治宣言。这一理论纲领在政治上强调“民主、自由、平等”的人权，在经济上主张“充分就业，增加生产，提高生活水平，实行社会保险与收入和财产的公平分配”①。实现所谓“政治民主、经济民主与文化民主”的民主社会主义制度，是社会民主党人的理想和奋斗目标。另外，从社会民主党党员构成来说，党员中的工人、职员和养老金领取者，分别为20%、25%和9%，合计为62%左右。从大多数党员所处地位和从事的职业来说，都较

① 《各国社会党重要文件汇编》，世界知识出版社1960年版，第6页。

多地反映受雇人员的利益和意愿。其次，社会民主党与德国工会联合会也有着千丝万缕的联系。据联邦德国一家研究机构在1977年进行的两项调查表明，社会民主党党员50—58％是工会会员。在竞选运动中也依赖工会的物质援助和政治支持。这些都决定了社会民主党的纲领和政策，必须部分地迎合工会的要求，在一定程度和一定范围内反映工人阶级和广大中产阶级的利益和意愿。1959年社民党的《哥德斯堡纲领》就进一步把民主社会主义的理论变成党的纲领和政策，强调“每一个公民在年老、丧失就业能力或自力谋生能力或者在家庭供养人死亡时，都有权从国家得到一笔最低限度的养老金”，每个病人的“医疗措施必须从经济上得到充分的保证”，“必须通过个别照顾和社会救济措施来充实普遍的社会福利事业”，“全部的劳动立法和社会立法都必须统一地和总括地分别编制成劳动法典和社会法法典。”①把实现符合“人的尊严”的“社会保障制度”作为党的“社会责任”。事实上，社会民主党1969年执政后，在国内政策上一贯强调“增加福利”，“改革税制”和工人“参加企业管理”，使社会保障事业得到了空前的发展。社会福利开支1965年仅为1.126亿马克，1970年便增加到1.747亿马克，1975年激增到3.466亿马克

第四，是由于“福利国家”论的盛行和英国建立“福利国家”的刺激。

二次大战前后，迫于欧洲的革命形势，资产阶级中越来越多的人感到必须实行“社会改革”，消除社会“弊病”，“改善”资本主义制度。于是，研究“福利国家”成为西方

① 〔西德〕苏珊·米勒、海因里奇·波特霍夫：《德国社会民主党简史（1848—1983）》，求实出版社1984年版，第356——357页。

学者风行一时的时髦课题。有的学者认为，“福利国家”是“扬弃国家对其公民（除保护财产外）不承担任何义务的……自由放任的理论，同时肯定与此种理论相对立的、关于国家须担负防止贫困和不幸、向公民至少提供他们所需要的最低生活援助这样一种主张”①。有的强调，“福利国家的主要原则”是：“第一，承认各社会成员有取得最低生活水平的权利”，“第二，国家有义务把充分就业置于政府政策所支持的社会目标的首位”②。还有的提出，“福利国家的主要设想”是：“第一，国家权力可以用来调节资本主义市场经济，使之提供日益增多的经济盈利，并通过税收把这种盈利提取出来，再利用社会政策进行重新分配，以促进平等；第二，国家政策方面可以保证利用自由民主的程序来满足居民的需要和愿望”③。影响最大的要算英国贝弗里奇1942年受政府委托而起草的《社会保险和有关的福利问题》报告，即“贝弗里奇报告”。该报告提出了对全体公民实施全面社会保障的计划，不仅引起了英国社会的极大重视，而且几乎引起了欧洲大陆各国朝野的普遍关注。1945年7月，以艾德礼为首的工党政府在英国上台执政，在“贝弗里奇报告”的基础上，提出并实现了一系列社会立法，并在1948年7月宣布，英国已建成“福利国家”。这对世界上第一个实行社会立法的德国来说无疑是一记猛掌，只不过德国当时由于战败，满目疮痍，还无法奢望建设“福利国家”罢了。后来，联邦德

① 克罗斯兰：《社会主义的未来》，伦敦1956年版，第85页；转引自黄素庵著：《西欧“强制国家”面面观》，世界知识出版社1985年版，第5页。

② 埃伯斯腾：《当今的学说》，英文版，第36页；转引出处同上。

③ 阿·柯森：《阶级合作主义与福利》，伦敦1982年版，第2页，转引出处同上。

国成立时，《基本法》就明确规定，它是“福利”的联邦制国家，并且马上恢复实行了医疗卫生、失业保险和退休金制度。对此，首任联邦总理，基督教民主联盟主席阿登纳大加赞许，称之为“伟大的社会发展”①。后来，德国社会民主党主席勃兰特在同美国《大西洋月刊》记者特伦斯·普里蒂谈话时明确宣称，社会民主党执政后，要把联邦德国建成社会福利国家。可见建设“福利国家”是联邦德国主要政党的共同目标。

最后，是由于拥有迅速发展社会福利事业的深厚历史基础。

德国是第一个实行社会立法的国家。早在二次世界大战之前，就基本上形成了以疾病保险、失业保险、退休保险为核心的完整的社会保险体系，在欧陆各国中堪称楷模。在半个多世纪的漫长岁月中，这套政策已经逐渐成为经济政策和分配政策的一部分，在人民社会生活中深深地扎了根。因此，一旦政治、经济条件许可，迅速将社会福利事业推进到新的更高层次，就成了人心所向，大势所趋的事。

三、社会保障制度的内容

经过曲折的发展过程，联邦德国的“福利国家原则”形成了一套完整的、内容十分广泛的政策主张。它基本包括两部分。第一部分以三大保险为主体的广泛的社会保障制度，包括社会保险、社会补贴、社会救济等三个方面。第二部分是以“共决权”为中心的“劳资合作”制度。第一部分是核

① 转引自〔英〕兰·高夫：《福利国家的政治经济》，麦克米伦公司1979年版。

心，也是所谓“福利国家”的最主要内容。

（一）社会保险制度，形成最早、政策体系最完整。它主要包括：疾病保险、养老金保险和失业保险，是联邦德国解决疾病医疗、失业和老年三大社会问题的法宝。

1．疾病保险最早创立于1854年，是社会保险中历史最长的保险部门。联邦德国成立后，对它进行过多次改革，并相继建立了农民疾病保险、残废者疾病保险和大学生疾病保险，从而使参加疾病保险者及其家属达到全国人口的90％以上。

职工及其家属、养老金领取者及其家属、独立劳动农民及其共同劳动的家属、残废者、大学生、失业者、受职业培训者、手工业者以及外籍职工，都必须参加法定的义务疾病保险。不经常就业者、独立劳动者、法院审判人员、公务员及其地位类似的人、宗教合作社成员等，根据法律可以申请免除义务疾病保险。高收入的农业企业主、高收入的职员和养老金领取者，如已参加私人疾病保险，可以免除义务疾病保险。

义务疾病保险的管理机构是疾病保险所。它的义务是：为参加保险者提供检查或看病的凭据，一般称为“实物支付”；为参加保险者在生病期间提供必要的经济资助，一般称为“现金支付”。

疾病保险的经费主要来自参加保险者交纳的保险费。从1976年7月1日起，保险费为职工毛收入的11.3％，职工和雇主各交一半。养老金领取者的保险费由各自养老金保险单位交纳。失业补助金、失业救济金和家属补助金领取者的保险费由纽伦堡联邦劳动局交纳。联邦政府对疾病保险费的补贴很少。每月只给大学生交10马克的保险费，给每个产妇提供

400马克的补贴。

2．养老金保险分为雇员养老金保险和独立经营者养老金保险两大类。前者计有：工人养老金保险、职员养老金保险、公务员养老金保险和煤矿工人养老金保险四种。后者有：手工业者养老金保险、农民养老金保险、自由职业者养老金保险三种。雇员的养老金保险分为：年老退休养老金、丧失就业能力养老金、丧失职业能力养老金以及鳏寡抚恤金、孤儿养育金，等等。

雇员养老金保险法规定，参加保险者年满65岁、交纳了15年以上保险费的男性和年满60岁、交纳了10年以上保险费的女性，如在年满60岁的前一年半中失业52周以上，可领取养老金。参加保险者在丧失就业能力以前交纳了15年以上保险费者，可领取丧失就业能力养老金。参加保险者在丧失职业能力以前交纳了20年保险费者可领取丧失职业能力养老金。1972年实行弹性退休年龄，规定凡年满63岁（重疾者62岁）的男性可自行决定是继续工作，还是退休。另外，如果养老金领取者死亡，其配偶可取鳏寡抚恤金；其子女可视情况领取半孤儿养育金或全孤儿养育金。

雇员养老金的金额根据下列因素确定：（1）以退休前三年的平均毛收入作为普遍计算标准；（2）以退休者个人的毛收入与所有参加保险者的平均毛收入之比，作为个人计算标准；（3）交纳保险费的年限；（4）交纳保险费年限内养老金的年增长额；（5）职工退休前受教育的年限。

雇员养老金的经费来自3个方面：（1）参加养老金保险者交纳的保险费。（2）雇主交纳的保险费。按现行规定，工人和职员养老金保险费按雇员毛工资的18％交纳，雇员和雇主各交纳9％；煤矿工人养老金保险费按毛工资的23.5％

交纳，其中雇员交8.5%，雇主交15%。（3）联邦政府提供的补贴。政府补贴的数额一般为总开支的三分之一，但不同的年份，政府的补贴数额略有高低。

公务员按《联邦公务员劳保法条例》执行。养老金不由公务员交纳，而全部由联邦政府负责筹集，所需款项编入年度国家财政预算，当年筹得的款项当年支用，同时随物价指数的增长而适时增长。公务员养老金的计发，主要以退休者的工龄和退休前最后一个月的工资作为计算基础。其具体计算办法是：公务员工龄满10年者，每月发给最后一个月工资35%的养老金。工龄满11年至25年者在原基础上，15年工龄每一年加发原工资2%的养老金；工龄满26年以上者，从第26年起，每增加一年工龄再加发原工资1%的养老金。但公务员每月养老金的数额最高不得超过其最后一个月工资的75%。

《联邦公务员劳保法条例》还规定：公务员退休后，根据本人意愿或工作需要，可以继续承担一定工作任务或另找工作，但他在领取养老金的同时，其工作收入不能全部归己，只能取得养老金与退休前最后一个月工资的差额。

另外，联邦法律还对联邦议院议员和政府高级官员离职后的生活待遇作了规定。当过两届（8年）议员者，从年满65岁起可领取原工资35%的生活费；当过3届议员者，从年满60岁时起，可领取原工资55%的生活费，当过4届议员者，从年满55周岁时起，可领取原工资75%的生活费。政府高级官员的待遇更加优厚。联邦政府部长如任满一届（4年）后不再连任，从年满55岁起可领取原工资35%的生活费；如果继续连任，从第五年起，每增加一年，加发原工资3%的生活费。联邦总理离职后的生活待遇更高。

独立经营者中，手工业者和自由职业者养老金保险制度与雇员养老金制度类似。

农民养老金是根据1957年7月颁行的《农民老年救济法》建立的。它是联邦德国防止弃农改业、人口从农村向城市流动，保证农业生产的重要政策之一。《农民老年救济法》规定，原则上所有农民都有义务参加农民养老金保险，经费由参加保险者交纳和联邦政府补贴。年满65岁、交纳180个月保险费者可以申请领取养老金，但必须保证把自己的农具、场院的一部分转让他人（不包括直系亲属）。保险费和养老金的金额都比较低。

3．失业保险，根据1927年10月实行的《职业介绍法和失业保险法》建立。1929—1931年世界经济危机中，失业问题加剧，迫使政府不断修改失业救济制度。1969年6月颁布的《劳动促进法》取代了原来的《职业介绍法和失业保险法》。另外，与失业保险有关的法律还有1969年的《职业培训法》、1970年的《联邦教育促进法》等。1974年8月颁布的《失业救济条例》则统一了各种分散的救济条例，使失业保险的实施更加法律化、更加规范化。

在联邦德国，每周工作时间不到20小时即为失业。所有雇员（不包括公务员）不管收入多少都有义务参加失业保险。在失业以前3年内交纳了6个月以上的失业保险费者，失业后即可向纽伦堡联邦劳动局登记成为官方承认的失业者，可以申请失业补助金，但要准备接受劳动局介绍的新工作。领取失业补助金的时间最长为一年，补助金金额为失业前净工资（即扣除各种税收和社会保险费后的纯工资）的68%。不具备领取失业补助金的失业者，在提出申请领取失业救济金前一年内，有职业的时间只有10周或领取失业补助金超过一

年者，则可享受失业救济金，其金额为失业前净工资的58%。但头两个月降低100%。如果因企业开工不足而缩短工时，则由雇主向联邦劳动局申请发给雇员正常劳动收入68%的补助金。经法院判决同意倒闭的企业，雇主可以申请领到与本人净工资数相等的企业倒闭补偿金。

失业保险金为雇员工资的3%，由雇员自己和雇主各交一半。临时工、养老金领取者、受职业培训者以及由于失去劳动能力又年满63岁而领取养老金者，不必交纳失业保险费。

除了诸如事故保险、战争牺牲者家属供养等社会问题外，联邦政府还对青年学生提供学习赠款，对有子女的家庭提供子女补贴。按照1975年规定：不管家庭收入多少，第一个孩子每月补贴20马克，第二个孩子补贴100马克；从第三个孩子起，每多生一个孩子都多补贴200马克。对那些收入低不足以维持官定最低生活标准的家庭提供生活救济。为老人、孤儿、残废人、精神病患者提供照顾、收容、治疗、特殊教育，以及举办养老、幼托等公共服务设施等等，从而形成了一个被称之为“从摇篮到坟墓”的无所不包的广泛社会福利网。

四、社会保障制度的意义

社会保障制度，作为国家对经济生活进行垄断调节的一种重要形式，对于改善联邦德国中下层人民的生活条件，促进联邦德国的经济发展，具有一定积极意义，是一种历史的进步。

首先，社会保障制度是联邦德国资本主义发展的历史产

物。资本主义的发展，必然导致垄断组织的力量与国家的力量在保证垄断组织利益的统一机制中相结合，对经济生活进行广泛的干预和调节。而社会保障制度则是国家垄断资本主义调节经济生活的一项重要内容。它具体表现为：在保持自由市场机制的范围内，国家对经济进行总体调节，以促进经济适度增长、物价稳定、充分就业和对外经济平衡四大目标的实现。为此，国家的经济职能和社会职能迅速加强，深入到社会再生产过程的各个环节。政府不断扩大干预经济生活的广度和深度，除了运用财政、税收和金融杠杆干预经济的权力之外，便大力推行社会保障制度，发展社会保障网，健全社会立法，等等。

社会保障制度，也是适应资本积累需要的结果。劳动力的再生产是资本主义积累过程中的最重要的部分。当代资本主义生产的特点是，生产的社会化程度的提高，意味着劳动分工的更加精细、新的生产部门的不断涌现和新技术、新工艺的应用。这些都要求发展社会教育，举办职业培训，培养有较高文化知识和生产技术的雇佣劳动力。而要做到这一切，企业主单方面不愿意，也无力支付上述劳动力再生产的巨额费用，而只能由社会保障通过社会保险、社会津贴、公共教育等广泛的社会保障网来承担这笔开支，因而出现劳动力再生产的社会化。劳动者生产技能的提高，为在单位时间内创造更多的剩余价值提供了可能。但能否真正创造出更多的剩余价值，还有赖于调动雇佣劳动者本身的生产积极性。为此，就必须实现某种程度的“收入均等化”，以及分配和消费的社会化。因此，社会保障制度，有利于创造更多的剩余价值，加速了资本积累。

另外，社会保障制度也体现了社会市场经济的主要思想

和政策目标。联邦德国实行“社会市场经济”，强调“竞争”，主张“经济自由”。但仅仅通过资本主义私有制基础上的自由竞争，并不能防止、减轻或消除资本主义社会的许多弊病，例如贫富悬殊、失业以及由此而引起的社会矛盾的加剧。因此，必须尽可能做到经济利益和经济权力方面的公平。为了力求在经济利益方面做到公平，联邦德国一向十分重视在收入、财产和社会福利等方面实行“公平”分配政策。除此之外，还在经济权力方面做了相应的调整，主要途径是：实行“工资自治”、“劳资共同决定权”和成立“企业委员会”。但即使推行公平原则，仍不足以保障所有人的基本生活，还必须建立一个有效的社会保障网和一套相应的完整的政策体系，让人们在失去劳动能力或遭到意外困难时生活仍然得到保障。因此，在联邦德国建立了耗资巨大、内容庞杂的“从摇篮到坟墓”的社会保障网。“完全政策”是资本主义经济的一般宏观政策，是对资本主义条件下垄断竞争的一种必要“补充”，是社会市场经济的主要思想支柱和政策目标之一。

其次，福利政策促进了联邦德国的经济发展。

资本主义经济的迅速发展促进了“福利国家”的建立；反过来，“福利国家”的庞大福利开支又大大刺激了社会总需求，促进了经济发展。联邦德国社会福利开支连年增加，它在国民生产总值中的比重1949年只占13.7%，到了1970年便增加到25.5%，1981年又提高到31.2%。1969—1983年，在联邦财政支出总额中，社会福利开支从30%上升到32%。1984年以来，社会福利开支每年都达800亿马克左右。目前，联邦德国80%的家庭在不同程度上从国家直接得到社会福利方面的进款，其金额已从1970年的平均每户3974马克增加到

1982年的大约1万马克，占家庭可供支配收入的26.1%。同时，工人的实际工资也有提高。据统计，每个就业人员每月平均收入1950年为243马克，1960年为512马克，1970年为1148马克，1980年为2525马克（纳税后净工资1750马克），30年增加10倍，而同时期，物价上涨3倍。这样社会消费水平也就提高了。1960—1977年，按人口平均计算的消费支出每年增长11.3%。消费支出的迅速增长，意味着对消费品需求的迅速扩大，从而大大刺激消费品生产，进而推动了生产资料的生产，带动了整个经济发展。

国家干预劳动力的再生产，也大大促进经济发展。生产的社会化和现代化，迫切要求有与之相应的有专门生产技能的劳动力。社会保障制度，把社会保障与正规教育、职业教育、医疗保健结合起来，大大改善了劳动，社会化再生产的条件，提高了劳动力素质。著名的联邦德国职业教育便是由各级政府、企业和社会保险机构几方面联合集资、共同举办的。对于职工中由于各种事故、职业病或其它原因造成残废，不能从事原来职业的人，还专门设立残疾人员职业改行培训所，培训期间的全部经费都由州社会保险费开支。联邦德国的社会保障与劳动力社会化再生产的结合，不断培养出大批技术人才，使联邦德国成为西方生产效率和工资水平最高的国家之一。

社会保障制度，在实现区域结构政策和部门结构政策中，促进了劳动力的合理流动和产业结构的合理演进。由于资本主义经济发展的不平衡性和科学技术的进步，劳动力在各种活动领域和活动形式之间的迁移变得十分频繁。但是，劳动力迁移的速度、劳动力的流向及其构成，同急剧变化的资本需求很不适应，因此，国家不得不对劳动力再分配过

程进行干预，以保证整个资本主义的再生产。而国家干预的重要手段之一便是通过社会保障制度，利用高津贴、高福利的物质利益，刺激劳动力的区域性迁移或部门性迁移，以便企业主容易雇用到所需要的劳动力；同时，企图控制劳动力市场并对劳动市场的未来发展作出规划。

社会保障制度促进了第三产业的发展，扩大了社会就业。高工资、高福利，除了刺激生产的繁荣之外，还刺激就业人数的增加。50年代和60年代，随着经济的迅速发展和社会福利的膨胀，商业、服务业、医疗卫生、社会保险机构等发展很快，创造了相当多的就业机会。1952年就业人数为1499万人，1975年便增加到2483万人，其中商业、服务业由459万人激增到1010万人。

再其次，社会保障制度为中下层人民提供了基本生活保障，改善了生活条件。

社会保障制度，严格讲来是一种社会再分配政策。在联邦德国，生产资料集中在少数人手中，他们利用占有的生产资料，力图更多地攫取劳动者的劳动成果，加速进行资本积累，按资本的多少进行分配。但是，战后迅速恢复和发展起来的，以三大保险为核心的社会保障网强调：有能力劳动者必须交纳社会保险金，才能依法享受社会保险待遇；没有劳动能力，或因社会原因失去劳动机会的人，可以无偿享受社会救济，保障基本生活需要。这就是说，社会保障制度贯彻劳动和无偿提供救济两项基本原则。在联邦德国有疾病保险、养老金保险、失业保险、事故保险等名目繁多的社会保险。另外，联邦政府还对青年提供学习赠款，对有子女的家庭提供子女补贴，对收入不足以维持官定最低生活标准的人提供生活救济，为老人、孤儿、残废人、精神病患者提供收

容、治疗、特殊教育，等等。目前，80%的家庭在不同程度上从国家直接拿到社会保险方面的津贴，其金额已从1970年平均每户3974马克增加到1982年的大约1万马克。这就在很大程度上保障了这些居民的基本生活需要，改善了他们的生活条件。

最后，社会保障制度的实行，扩大了工人的民主权利，促进了社会安定。

实行普遍社会保障制度是“福利国家”的基本原则，而“福利国家”的建设又必然导致工人民主权利的扩大。鉴于工人同资本家长期的经济斗争和政治斗争，早在1847年德国资产阶级激进主义的一些代表人物就提出在实行社会保障制度的同时，在政治上“调整劳资关系”，并进行了一些尝试，但没有形成法律文字。1891年颁布了帝国《劳工保护法》，工人的要求第一次见诸法律文字。后来又陆续颁布了《普鲁士矿工法》、《合同法》、《职工委员会法》、《劳工争执法》和《企业委员会法》。魏玛宪法第一百六十五条还专门确认，雇员有权同雇主共同决定工资、劳动条件以及整个企业的经济发展。二次大战之后，作为“福利国家”的主要标志之一的“劳资合作”制度进入了一个新阶段，形成了完整的法律化的社会福利利益平衡系统。它主要表现在四个方面：

（一）参与企业管理的“共同决定权”。这种制度首先在鲁尔区和煤钢联营企业中实行；根据联邦政府《共同决定权法》，1976年5月又扩大到雇员在两千以上的一切企业，使600多家企业的近500万雇员在企业领导人的委任和企业决策上拥有了不同程度的“共同决定权”。

（二）参与劳动力市场共同管理权。纽伦堡联邦劳动局

是联邦社会福利工作范围内的一个机构，负责推行联邦《劳动促进法》，发放失业救济金，介绍工作，提供职业咨询，举办在职与转行培训，等等。它的工作受联邦法律约束，具体工作由联邦政府代表、雇主和工会三方组成的理事会监督，在兼顾劳资双方利益的基础上，在管理劳动力市场中发挥着重要作用。

（三）自由缔结雇佣协定权。雇员通过工会与雇主或雇主协会就劳动工资、劳动条件、福利待遇、解约条件等自由缔结雇佣协定。从60年代起还建立所谓"共同行动"制度，工会领导人有权与工商界领袖和政府经济专家定期举行会议，就经济形势和物价等问题交流情况，调整认识，协调解决雇员工资纠纷问题。

（四）股份参与权。雇员有权以比证券交易所便宜得多的价格向资方购买股票。有些公司，不但在职雇员可以购买，而且退休雇员也可以购买。目前，在32万职工中持有股票者有10万人，所购股票在企业股份中已占相当大的比例。

通过上述这些办法，国家以法律的形式确认了雇员和工会的"参与权"和"共决权"，从而限制并缓和了劳资矛盾，促进了"社会和平"。据统计，1978——1980年，联邦德国每个雇员因罢工而损失的工时平均每人只有12分钟。这在西方发达资本主义国家是罕见的。

五、社会保障制度的局限性

社会保障制度，是无产阶级和广大劳动群众长期斗争的结果，是资产阶级改良主义的产物。它在政治上经济上的消极作用和局限性是十分明显的。主要表现在：

（一）促进了“阶级合作”，淡化了无产阶级的阶级意识。

社会保障制度的推行，使无产阶级获得了比过去更多的民主权利，享受了一部分福利待遇。但是，资产阶级国家和垄断组织为了给予这些“好处”，规定了各种各样的条件，特别是通过“共同决定”、“共同参与”等广泛的劳资合作形式，造成了“你中有我，我中有你”，劳资“融合”、“渗透”的政治环境，冲淡了工人的无产阶级意识，使工人屈从资产阶级的政治意志，进一步束缚了工人的手脚，使他们更加依附和服从资产阶级，更加为资本家卖命。战后，联邦德国工人运动沉寂，社会相对稳定。据统计，1965——1975年10年期间，全国因劳资纠纷而损失的劳动日平均只有700.7万个工作日。即使偶尔发生罢工斗争，主要也是为了增加就业，增加工资，改善劳动条件等经济领域内的斗争，根本不触动资产阶级政治统治。战后“劳资合作”的建立和发展，是联邦德国资本主义得以相对繁荣发展，未能形成无产阶级革命形势的重要原因之一。

（二）抑制分配不均的功能有限。

社会保障制度的推行，虽然在一定条件下改善了工人的生活条件，也使工人拥有了一定比例的私人股份，缓和了初次分配的悬殊问题。但是，从根本上说，工人不能使自己的劳动与生产资料相结合，不能以主人的身份进行生产劳动，他们唯一的出路仍然是把自己的劳动力出卖给资本家，为资本家创造剩余价值。因此，社会保障制度没有、也不可能改变工人的雇佣地位。在按资本分配的资本主义制度下，工人的雇佣地位决定了工人得到的工资只占其创造价值的很小部分，其中的大部分都流入了资本家的腰包，国民收入和财

富的分配仍然有利于资本家，特别是有利于大资本家，不利于中下层人民。据统计，联邦德国有45000户到5万户百万富翁，其财产加起来至少有1250亿马克；同时，有140万户（占总户数6.5％）人家的财产不够抵偿债务。在2400多万户中，900万户的月纯收入仅1800马克，1200万户月纯收入在1800马克至4000马克，其余家庭的月纯收入超过4000马克。据1969年统计，人均收入处于一般贫困线以下的各类家庭在全国同类家庭中的百分比，分别为：单身男子占3％，单身女子占9.5％；只有一个孩子的家庭占3.3％，两个孩子的家庭占12.5％，3个孩子的家庭占24.3％，4个孩子的家庭占39％。同一年，人均收入处于一般贫困线以下的各类人员在全国同类人员中的百分比分别为：农民占5.2％，独立经营者占2.6％，公务员占3.3％，职员占5.7％，工人占21.2％，非从业人员占12.5％①。

（三）在一定条件下，妨碍经济发展的副作用很大。

一般说来，社会保障制度对于资本主义经济发展具有一定的刺激作用，特别在50年代和60年代经济高速发展时期是这样。但当今社会保障制度大幅度膨胀，对经济发展所产生的副作用就显露出来，尤其70年代以来经济滞胀时期，这种副作用更突出。首先，社会福利庞大的开支，大大加重了联邦政府的财政困难。1970年联邦德国的福利开支为1747.36亿马克，到了1981年便增加到5126.78亿马克。从70年代初到80年代初社会福利开支占国民生产总值的比例增加了五点七个百分点。联邦政府的财政赤字1970年为5.7亿马克，1981年便增加到398亿马克。为了弥补赤字，联邦政府只有靠提

① 四口之家，月平均纯收入少于1270马克者为“真贫困”；月平均纯收入少于1910马克者为“一般贫困”。

高各种税率来增加财政收入。目前，对未分配的企业利润，税率达56%，对用作分红的利润，税率为36%。雇员交纳所得税和保险税占工资总额的比例也从1970年的22.7%上升到1982年的32%。除此之外，就是大举国债。目前联邦德国债台高筑，累计总额从1970年的1259亿马克激增到1982年的6000亿马克。如此沉重的财政困难，使联邦政府想再通过财政手段来刺激和支持经济发展的可能性变小，困难更大。正如瑞典一位著名经济学家所预言的那样，如果社会保障费用按照目前的速度继续增长，那么到公元2000年，联邦德国的全部国民收入就只够支付各种社会保险费用，根本谈不上投资，更谈不上开拓新技术、发展新产业。其次，高昂的社会保障费用，不可能来自资本家的"私囊"，必然有一部分要转入劳动成本，使单位产品的劳动力成本上升。据统计，1962——1972年，联邦德国的单位劳动力成本平均每年的增长率为3.6%。1972——1982年则上升为10.9%。产品消耗的劳动力成本上升，必然导致产品价格上涨。而产品价格的上涨又导致国际竞争能力的削弱，最后使得主要依靠国际市场的整个国民经济受挫。再其次，庞杂的社会保障使得工作的人或不工作的人都得到了最基本的生活保障，这就在一定程度上助长不劳而获，抑制工作积极性，形成了"人人为自己，国家为人人"的资本主义大锅饭。无怪乎斯塔巴蒂教授哀叹"社会福利的沉重负担，窒息了自由社会的主动性、自主性和生产率"。他大呼："再见吧，福利国家！"

六、面临的问题

在联邦德国，社会保障制度已经对国家的经济、政治、

社会生活的各个领域和各个方面发生了深刻的影响，正面临着新的问题。

首先，巨大的社会保险开支日益成为财政的沉重负担，极大地限制了国家利用财政手段调节经济的能力。

70年代以来，联邦德国社会保险开支不断增加，它在国民生产总值中的比重已从1970年的20.7%增加到1984年的31.5%。这笔费用主要用于养老金、失业保险金、疾病保险金和社会救济金。从1950年到1984年这笔费用年平均增长9.6%。社会保险费用的急剧增加，除了社会保障制度的迅速发展、福利项目的扩大之外，主要因为失业人数的增加。1973年底，联邦德国陷入战后第二次全面性的经济危机。1974年和1975年的工业生产以及1975年的国民生产总值都绝对下降。危机过后，经济回升一直乏力，接着1980年又爆发了第三次经济危机，因而无法提供充分就业机会。经济萎缩造成很多工厂破产或减产，大量工人遭到解雇。到1986年底，失业人数为220多万，失业率达8.9%。另外，失业者和失业时间也延长了，失业时间平均为9个月。失业者不交纳社会保险费。失业率的上升就是失业人员的增加，也就意味着交纳保险费的人员减少和提供失业救济金额等社会保险费用的增加。

社会保险费用大幅度上升的另外一个重要原因，是人口结构的日益老化。50年代初，联邦德国65岁以上的老人只占总人口的9.3%，到了1970年便上升到13.2%，1985年初更进一步上升到14.8%。老年人口的增加，使得养老金开支急剧上升。据德国经济研究所统计，联邦德国养老金费用，1950年仅为39亿马克，1960年为194亿马克，1970年为522亿马克，1980年为1426亿马克，1984年便增加到1714亿马克。

尽管社会保险开支不断上升，保险基金濒于告罄，但社会保障已成骑虎之势，欲罢不能。因此，联邦政府只好靠大举国债、扩大财政赤字来维持社会福利，而巨额的财政赤字和国债势必对经济发展产生消极影响。主要表现在：1.巨额财政赤字已带有相对固定的特点，使国家几乎丧失了利用财政手段调节经济的能力。2.巨额国债的利息限制了国家财政的回旋余地。仅1983年，联邦新增国债的利息就达53亿马克之多。3.巨额财政赤字和国债还未付息，往往促使利率上升。1969年国家新举债务仅占当年全国形成的货币资本总额的10.3%，1981年便达到37.6%。

其次，社会保障制度越来越缺乏效益。

社会保障制度实施的最初阶段，还能通过收入再分配政策实施某些有利于中下层居民，特别是有利于底层居民的措施。但是随着时间的推移，社会上各种有组织的利益集团开始利用自身组织和权力，来影响政府的社会决策，企图夺回失去的利益。实际上，今天的社会保障制度不仅失去了原先的效益，而且开始反过来：从社会服务和公共福利中得到更大实惠的不是比较贫穷的社会阶层，恰恰相反，而是比较富裕的阶层。60年代以来，最上层和最下层居民纳税后个人收入分配的差距出现了扩大的趋势，详见下页图表。

再其次，社会保障制度加剧了国家机构的官僚化。

社会保障制度的不断发展，使相应的组织管理队伍也日益庞大起来。为了应付各方面的需要，社会保险机构的确需要各种等级的专门家，如医生、就业咨询专家、职业培训专家，社会学家、心理学家以及受理申请，立档、处理日常事务等行政管理人员。但是，后来这支队伍的上层部分逐渐形成了自己的利益集团，并且把自我生存作为唯一目标。结果

居民纳税后个人收入分配情况

（各阶层居民在全部个人收入中所占百分比）

	1950	1960	1968	1973
上层居民10%	29.4	28.1	29.1	30.3
上层居民20%	45.2	43.9	45.1	46.1
底层居民30%	10.1	10.7	10.9	11.1
底层居民20%	5.4	6.0	6.2	6.5
底层居民10%	2.0	2.4	2.6	2.8

资料来源：《共同市场国家的贫困和不平等》，第236页。

冗员日增，社会保险机构叠床架屋，日益丧失控制。联邦德国就业人数，1952年为1499万人，1975年便增加到2483万人，其中国家工作人员增加到400多万，约占全国雇员总数的1/5。社会保险机构的日趋臃肿，不仅导致行政管理费用的增加和申办保险事务手续的繁琐，而且导致国家机构权力更加集中，官僚主义泛滥。

总之，联邦德国的社会保障制度出现了危机，面临着艰巨的调整任务。

七、社会保障制度的调整

各种政治力量和政治派别在如何对待社会保障制度的危机和如何对待社会保障制度调整的问题上，存在着一些不同的看法，形成了影响较大的社会思潮。

（一）以基民盟—基社盟为代表的温和的新保守主义思潮

这种思潮既不同于凯恩斯主义的经济理论，也不同于19世纪自由放任主义经济理论，而主张加强市场竞争，反对国家进行不必要的干预，鼓吹实行以供应学派为主的新的政策主张。所谓供应学派的政策主张，其主要内容有下列四点：1.强调发挥市场竞争的作用，主张取消妨碍市场竞争的国家干预；2.不强调刺激社会总需求，而强调调节供应，利用减税，增加储蓄和投资，增加资本和劳动力的供应；3.不追求所谓"充分就业"，而强调提高劳动生产率，强调效率；4.强调控制政府开支，降低政府开支的增长速度。

与经济政策相适应，这种新保守主义思潮在社会保障制度上，则强调社会保障设施的"私人化"和"非调节化"。它包含两方面的含义：1.强调"个人自由、自主和自助的原则"，即居民首先应尽可能依靠自己的力量来解决生活保障；国家和社会保险机构只在十分必要的情况下才进行干预；在社会保险费用中，应增加雇员和雇主承担的份额，减少国家税收的份额。2.主张在社会保险管理上实行国家和私人并举，减少国家的干预，加强私人社会保险机构的作用。这种"私人化"和"非调节化"，企图设想一种能够把"效益"和"平等"结合起来的更富有弹性的中间形式：国家在保障居民的最低限度需要之后，可以分配居民某种"票簿"，即社会货币，让提供社会服务的各种主体——各种性质的企业、社会保险机构进行竞争，而国家只规定某种保障基础和标准，并进行监督。

1981年10月，以科尔为首的基民盟—基社盟、自由民主党的中右联合政府执政以来就一直奉行这种供应学派的政策主张，采取"多市场，少国家"的经济政策，减少政府干预，重新给私人企业和个人以更大的自由；同时，放慢政府

财政开支增长速度，整顿社会保障网。

为实现上述经济政策和社会保障制度的转变，科尔政府采取的第一项决策便是利用减税来振兴经济。首先是降低工业税收；其次，减少公司的税收负担，把增值税率从13％增加到14％；再次，降低个人所得税率，从1986年把年收入为16500美元的已婚男子的所得税最高税率从1984年的48％降低到39.6％。另外，还计划近年内改革税制，进一步压缩消费，增加企业利润，加速资本积累，消除目前税制对个人和企业的消极影响。

第二项决策是，整顿社会保障网。其目的不仅为了减少财政开支，而且为了降低企业劳动成本，提高雇员的积极进取精神。整顿的重点是削减社会保险开支。为此，联邦政府提出了整顿社会保障网的六点计划：1.提高雇员和雇主上交社会保险费的份额。雇员社会保险费在劳动收入中的比重，已从过去的19.3％增加到目前的20.9％。2.削减疾病保险津贴。过去在疗养所治疗的雇员每两年可享受一个月的全工资补贴，从1982年起改为每三年享受一次。3.削减失业补贴。失业补贴从原来雇员收入的68％降低到62％。4.灵活掌握退休年龄，允许自愿提前退休，但养老金也作相应节减。5.推迟发放社会津贴。自动增加津贴是用来抵偿物价上涨引起的损失。现将自动增加的年金及其它津贴的发放时间推迟半年。6.着手改革养老金制度，适应趋向老化的人口结构。

（二）以社会民主党为代表的左翼思潮

社会民主党在推行社会保障制度，特别在把联邦德国建成福利国家方面起过举足轻重的作用。1951年社会党国际第一次代表大会发表的著名的《法兰克福宣言》，把保障个人

基本权利——医疗、休息、学习、住房权以及消灭男女不平等和城乡不平等看作是“社会民主的基本价值之一”。同时，《宣言》还认为，国家是实施“普遍保障制度”的主要工具。社会保障制度一直是社民党政策的主要支柱之一。70年代以来，随着经济形势日趋严峻，社会民主党内部，以及以社民党为核心的“左翼”势力内部对社会保障制度的看法发生了分歧和争论。主流派认为，享受一定的社会保障是一种公民权利，这种公民权利应当继续予以扩大和充实；国家应该继续保持对社会保障的干预；但是，在保持国家干预的同时，应当修正现存的社会保障制度，减少居民普遍享受的保险待遇，增加那些只给予穷人的补助，让穷人得到更多实惠。社会民主党总干事长P·格劳茨的《思维劳动》(1984年)和著名理论家J·斯特拉赛尔的《福利国家的限度》(1983年)等著作对70年代以来社会保障制度的“德国模式”作了认真的反思，认为目前社会保障制度的问题，主要原因不在于保障制度本身，这种制度必须继续下去。但是必须在方法和结构方面进行深刻的改革，要进一步走向分散，促使城市和地方组织拥有更多的参与权，从而能够为老年人、家庭和外国人提供更具强烈个性色彩的社会保障。一些著名理论家提出了一些改革设想。著名理论家H·哈特维克在《能力与兴趣》(1984年)一书中探讨了所谓“后凯恩斯主义”的社会保障和劳动问题，主张为社会上35%的超过60岁的老龄人口建立某种第三产业，使他们能够从事“创造性的和自由的劳动”。有的理论家主张，把国家、个人、社会各方面的力量结合起来，逐步用“集体服务”代替目前的“国家服务”，建立所谓“混合福利”。还有人主张，国家除保障居民的基本需要外，只规定某种保障标准，负责监督实施，具体社会

保障则由国营企业、集体、个人和社会共同组织、互相竞争，建立所谓“福利市场”。但是，这些改革设想，目前还处在“萌芽状态”，有待进一步探讨和深化。

（三）以绿党和社会民主党左翼为代表的激进主义思潮

这股思潮的鼓吹者认为，由于技术的不断进步，社会物质财富已经比较充裕，当今社会的主要目标已经不再是发展物质生产，满足人民的物质生活需要，而是改善人的生活环境，满足精神生活的需要，提高人的生活质量。因而，他们反对“经济权力的日益垄断化”，要求实行“必要的环境保护政策”，反对失业，反对削减社会保险开支，争取“建立一个在生态平衡基础上的、保障人民真正生活条件的经济制度”。这股思潮反映了中产阶级和比较富裕的小资产阶级的要求，有些观点同西欧流行的所谓“后福利国家”论的观点类似。由于鼓吹者大多数是青年、知识分子和小资产阶级中的职员，所属政党又处于在野地位，因此影响尚不如前二者深远。

目前联邦德国存在着的上述三种社会思潮，反映了三大政治力量所代表的不同的社会阶层的不同利益的要求。这些利益和要求，既相通又相异，互相制约，彼此较量，都可能对今后社会保障制度的调整产生一定影响。但以基民盟—基社盟为代表的新保守主义思潮对社会保障制度的调整可能产生较大影响，在很大程度上决定今后社会保障制度的调整方向。

首先，这与新保守主义思潮在西方的勃兴有密切关系。凯恩斯主义对战后西方经济的发展起了一定的刺激作用，并

在60年代后期被引进到联邦德国，形成了新自由主义和凯恩斯主义相结合的“总体调节”社会市场经济政策。但是，这种总体调节的经济政策，不但未使联邦德国经济有多大起色，相反，在70年代使经济发展减慢以至停滞，问题日益增多。这时，货币主义和供应学派恰好在西方逐步抬头，先后在美英盛行起来，并迅速成了1982年以来联邦德国官方的经济理论和政策主张。目前，这种强调私人垄断推动力，限制国家的经济职能和社会职能的新保守主义思潮方兴未艾，大有席卷西欧之势。其次，经济理论不仅同国家政策，而且同政党的纲领密切联系，反映各派政治力量内部政治斗争对经济政策形成的影响。70年代中期以来，联邦德国党派政治力量两极分化加强，保守势力上升，政策开始向右转。特别是1982年10月，以基民盟—基社盟为主的中右联合政府上台执政，从政治上和组织上加强了新保守主义。事实上，科尔中右联合政府上台后，一直倡导“多市场”、“少国家”，“多利润”、“少工资”，主张回到50年代阿登纳和艾哈德时代的社会市场经济精神上去。近年来，科尔政府奉行供应学派的政策主张，在整顿社会保障网、调整社会保障制度方面已经初见成效。今后调整的具体内容，将在基本维持社会保障制度的现有原则和结构的基础上，兼顾各方利益，集中处理国家与个人、平等与效率、统一与差别这三组矛盾上。但是，由于社会保障制度危机的根源，在于资本主义制度，这就从根本上决定了调整的局限性和有限性。

第九章

法国的社会保障制度

法国的社会保障制度在西欧属于中等发展水平。实施范围没有英国和斯堪的纳维亚诸国那样广泛，但标准略高于英国和南欧国家；国家对社会保障制度的财政干预程度超过联邦德国等国。由于历史传统、经济社会发展水平和国内政治力量对比等诸多因素的作用，法国的社会保障制度保留了一些与众不同的特色。

一、萌芽和早期阶段

法国的社会保障制度在19世纪末即已开始萌芽。当时，法国在采矿、铁路等部门建立了退休制和医疗保险制度，出现了少数互济会组织。但当时主要是对乞丐等实行社会救济，帮助他们就业。

19世纪30年代，随着法国工人阶级的觉醒，一部分资产阶级人士对工业化带来的消极后果进行调查以后表示忧虑，提出必须保证劳动者的最低生活水平和劳动条件。同时，工人群众不顾反动政府的禁令，按行业成立了互济会等组织。1848年2月革命后，制宪议会把“劳动权”和“享受社会救济的权利”写进宪法草案。后来，“公共救济与预防”的法令于1850年6月18日通过。报告强调每个人都要担当起满足

本人和家庭需要的责任，但也承认要用公共救济补充私人或宗教慈善事业，决定建立全国退休金管理局。与此同时，工人群众自发组织起来的互济会等发展迅速，1890年各种互济会会员总数已达130万人。1898年4月5日政府被迫取消不许工人建立互助组织的禁令。开始，工人互济会主要是为了医疗保险，后来又扩大到退休保险方面。

法国这个时期的社会保险是依靠个人自发的预防，国家只是建立一个全国性退休金管理机构，鼓励工人储蓄，建立养老金储蓄制度。随着雇佣制度的不断扩大，某些部门的企业主为了保持本企业劳动力、特别是熟练工人的稳定，向职工提供部分疾病保险和老年保险。1813年法令规定在矿业部门，雇主要对工伤事故提供强制性救济。由于法国在1889年、1891年和1893年接连发生大规模罢工运动，政府于1894年颁布强制退休法，规定退休资金由雇主和工人按同样比例交纳，由国家退休金管理局统一管理。铁路部门也在1850年至1860年间逐步建立了退休制度。

第一次世界大战以前，法国的社会保障制度基本是沿着两个方向发展的：一方面是扩大社会救济网；另一方面通过社会立法，逐步承认社会保险是一种社会权利。

在扩大社会救济网方面，实施范围不断扩大，但救济金额很小，主要依靠国家财政支出。1893年实行了公费医疗（但1913年只有200万人享受这种待遇）。1904年对儿童进行社会救济。1905年对老年残疾人和绝症患者给予救济。1913年开始对孕妇进行补贴。

在社会立法方面，法国于1898年颁布工伤保险法（晚于意、德、英等国）。1853年国家对退休金实行集中管理，随后又建立了地方管理机构和各种专门机构。截至19世纪末，

在660万名工人中，只有76万名工人，即约占11.5%的工人能够享受退休待遇，覆盖率很低。1910年颁布法律，对工人农民实行普遍性退休保险。新法律规定年收入不超过3000法郎的工资收入者强制参加，年收入3000至5000法郎的自愿参加。资金来自雇主和工人交纳的保险税，国家给予少量补贴。但这个法律失败了。1911年以后，如果雇员不能提供交纳保险税的证明，法庭就裁决雇主解除其对雇员的保险义务。1913年参加这种退休保险制度的达到340万人，以后稳定在160万人左右。

第一次世界大战以前，法国的社会保险还带有临时救济性质，仅限于疾病、老年、工伤方面，大部分是在本企业范围实施的。提供的救济数量有限，时间也不长，主要是建立在个人积蓄和互助的基础上的。这一时期还属于社会保险制度的萌芽阶段。后来，国家对社会保险事业的干预日益加深。1914年享有由国家财政支付的退休金的人数达到30万，主要在采矿业和铁路部门。

二、两次世界大战之间法国社会保障制度的形成

战争和经济危机加深了社会矛盾，法国统治阶级为了维持其统治先后采取了一些社会保障措施。1914年法国建立了累进所得税制度。1919年通过了对战争受害者给予补偿的法令，并开始就退伍军人的退休金问题在议会展开辩论（1930年最后通过）。1918年阿尔萨斯、洛林地区归还给法国，当地居民从1911年就享有社会保障权利，从而提出在全国建立统一的社会保障制度问题。当时法国社会保障事业的发展已远远落在邻国后面。在这种背景下，1920年7月23日法国议会成立了一个社会保障制度起草小组。根据这个小组的建

议，1921年3月22日提出了社会保障法草案，经过长达7年的议会辩论，才于1928年4月5日通过。经过补充修订，1930年4月30日法国正式颁布了第一部“社会保障法”。

根据1930年社会保障法，法国工业和商业部门中的低工资雇佣劳动者（1930年规定最高限额为年收入15000法郎）可以享受包括疾病、生育、残疾、老年和死亡补贴等项目的保险待遇，初步建立了对雇佣劳动者的普遍保险制度。这项制度经过1935年修订，一直执行到1945年。

按照政府草案规定，职工普遍保险制度的资金共占工资总额的8—10％。资金的主要来源是雇主和职工交纳的社会保险税，各占50％。国家提供的财政补贴微乎其微。社会保险资金由原有的社会保险机构和中央政府在各省设立的专门机构管理，经管各项保险，不成立单项保险机构。但对农民的社会保险除外。农民交纳的社会保险税只占收入的2％，国家提供的财政补贴较多。

疾病、生育保险的补贴额为基本工资的50％，按日发放；疾病补贴最长9个月，生育补贴最长12个月。医疗、药品、住院费不是按实际支出费用给予补贴，保险机构有专门规定，补贴标准很低。

残疾人丧失劳动能力66％以上才能得到补贴，补贴额为整个登记时期平均基本工资的40％。由于通货膨胀等因素，实际得到的补贴额还要小一些。

老年保险制度有两种规定：一是由投保人交纳保险税，60岁以后发给退休金，交纳保险税的年限必须达到30年；二是退休金低于年工资收入标准40％者给予适当追加补贴，但追加数额很小，条件十分苛刻。

这种社会保险制度的资金主要来源于投保人交纳的保险

税，掌握非常严格。结果，社会保险经费非但没有出现赤字，反而有盈余。据1935年统计，1930年至1934年社会保险资金收入为174亿法郎，支出仅达63亿法郎。

1930年的社会保险法带有普遍性、强制性，在法国的社会保障制度发展史上是一种进步。但它仍然只是对个人自发保险和互助保险的一种补充，国家尚未承担起社会保险的义务。老年保险尤其明显。

1932年3月11日政府颁布的法律规定，雇主必须投保，为有子女负担的家庭提供家庭补贴。1939年又颁布“家庭法”，首次对家庭补贴实行社会立法。

1935年至1936年人民阵线政府执政时期，经过工人群众的艰苦斗争，实行了40小时工作周和带薪休假等制度，增加了职工的社会福利待遇。

两次世界大战之间，法国已初步形成社会保险制度。但这一时期的社会保险制度基本上是以行业为基础建立起来。主要是那些要求熟练劳动力的部门，如采矿、铁路等部门的企业主为稳定本企业职工，实行某些保险项目，范围有限。社会保险的形式，如对失业、疾病的补贴仍以类似实物补贴的收入补偿为主，没有提供职业培训等社会服务形式的保险项目。有关社会保险的社会立法也很不完善，补贴标准不统一。

但是，近100年来法国社会救济和社会保险事业的发展为第二次世界大战以后建立现代社会保障制度奠定了基础。特别是1944年3月15日抵抗运动全国委员在《抵抗运动宪章》中提出了一个全面的经济社会纲领，规定要建立一个“完善的社会保障制度”，保证每个公民在无法依靠劳动维持生活时得到生活保障，并规定资金由有关各方代表和国家共同管理。战后法国的社会保障制度基本上就是沿袭这些原则建立

和发展起来的。

三、战后法国社会保障制度的发展与完善

第二次世界大战以后，英国率先在“贝弗里奇报告”的基础上全面推行社会保障制度，在法国产生了广泛的反响。战前美国实行“罗斯福新政”，战后联合国宣布《人权总宣言》也有不同影响。国内的经济、政治形势更促使法国政府在战后很快把社会保障制度的立法提上日程。战后法国政府执行扩大社会总需求的凯恩斯主义政策，加强国家对经济的干预，社会保障制度作为社会再分配的一种形式，在法国得到迅速发展。

战后1945年至1966年是法国逐步完成有关社会保障制度的各种立法和建立管理体制的时期。

1945年10月14日国民议会通过了“社会安全法”，法国现行社会保障制度就是以这项法律为基础的。社会安全法第一条提出，要建立社会保障组织，旨在保证劳动者及其家庭免遭可能减少或丧失收入的各种风险。法令还规定要不断完善立法，扩大实施范围。随后，1946年5月22日法令即把强制社会保险的范围扩大到在本国领土上居住的所有法国人；1946年8月22日法令规定家庭补贴适用于法国全体居民；1946年9月13日法令规定把老年保险扩大到全体居民。几乎所有就业人口均可享受老年保险和家庭补贴了。

这种普遍保险制度又先后扩大到大学生（1948年）、职业军人（1949年）、作家（1949年）以及残废人、寡妇和战争孤儿（1954年）。独立经营者、自由职业者和农业经营者等也分别建立了独立的退休保险制度。工资收入者中的管理

人员另建立了补充退休保险制度，后来这种补充退休保险制度又扩大到工商业所有雇佣劳动者。1972年、1973年零售商和手工业者也可享受退休保险制度了。为了保证老年人能够得到最低养老金，建立了全国团结基金会。对失业保险制度中的缺口，也逐渐采取了一些补充决定。

经过近20年的发展，法国社会保障制度的实施范围已逐步扩大到各个行业和各个阶层。统一了补贴标准，并建立了全国性的管理体系。

1967年至1973年法国的社会保障制度在资金方面已出现困难，暴露出不少弊端，开始进行一些调整和改革。

1965年法国雇主协会的《皮凯第报告》、1967年6月22日法令和8月21日政令的中心内容都是要求恢复社会保险费用的收支平衡，对现有社会保障体制进行改革。改革的两项原则是：（一）将1945年建立的统一管理体制改为按保险项目分别管理，建立了三个全国管理机构，分别管理老年保险，生育、残废、工伤保险和家庭补贴；（二）社会保险基金管理委员会成员由选举产生改为由法国雇主协会和有关工会指定同等数量代表组成。这次改革未能达到预期目的，因为各项保险项目本身要达到收支平衡是不可能的。但各种保险制度开始互相协调了。1972年“财政法案”规定，农业工人的社会保险税率与普遍保险制度的税率一致；1972年6月3日法令规定，手工业、工业和商业部门的老年保险制度与普遍保险制度协调一致；1973年12月27日法令进一步决定各行各业的社会保险制度都要统一到普遍保险制度之内。

1974年以后，随着资本主义世界经济停滞和危机的加深以及人口结构老年化等因素的影响，法国的社会保障制度同其他西欧国家一样，陷入重重困难。由于社会保障资金来源

日益和不同利益集团的压力，法国不断增补一些制度和措施。1974年采取按人头普遍给予补偿的措施，由国家财政补偿。1978年、1979年相继提高社会保险税率，扩大了征税的上下收入限额，并规定医疗保险费用的增长速度不得超过国内生产总值的增长率等。这一时期，法国的社会保障制度继续朝着“普遍性”和“协调性”方向发展。1978年1月2日法律进一步扩大了社会保险的范围，该法律规定允许建立私人自愿保险制度，以便使每个人通过参加普遍性强制保险或私人自愿保险得到一定程度的社会保障。当前面临的主要问题已经不是继续扩大实施范围，而是社会保障资金收支失调，存在结构性弱点。法国政府至今未能找到能够持久解决经费短缺和收支不平衡的办法。

四、社会保障制度的主要内容

法国的社会保障制度比较复杂，同时实行几种不同制度。各种制度有时是平行的，有时是互相补充和交叉的，它们所包含的内容、实施范围和管理方式有很大差别。本节着重介绍其中作用最大、影响最广的“社会保障总制度”，旁及其它各种“补充制度”、“互助制度”等。后面谈到社会保障制度的管理体制时，再对各种制度的特点和相互关系做些比较分析。

（一）老年、伤残和死亡保险

法国的老年保险首次立法于1910年。现行老年保险制度是从1945年10月4日法律规定的“普遍性”和“统一性”原则基础上发展起来的。法国的退休制度一开始就规定投保人

交纳社会保险税达到30年才能领取占原工资40%的退休金。以后退休制度不断改善，50年代初期增加了各种补充退休金，60年代初又实行各种不同退休制度之间的经费补偿制度。1971年12月31日颁布的“布兰法”对退休金进行了调整，从原规定按最后10年平均工资的40%发退休金，改为年满65岁、交足37年半社会保险税者，按本人最高10年平均工资的50%发退休金。1974年以后，退休金按物价或工资调整，从每年一次增加到两次。从1984年4月1日起，退休年龄普遍降到60岁（但要交满37年半社会保险金）。目前法国有1/3的自立人口能够享受到退休保险。

法国现行老年保险制度的共同特点是：各种退休制度都是建立在要从事某项职业基础之上的，按职业收入比例交纳社会保险税才能领取退休金；无论是按照法律规定，还是根据合同参加社会保险，都是强制性的；老年劳动者领取退休金是通过交纳社会保险税得到的一种权利，不是对停止工作的一种代价。因此，老年保险制度的运行好坏，与每个在职者和退休者都是息息相关的。

参加“社会保险总制度”的工业、商业等部门中的工资收入者领取退休金的条件是年满60岁，交纳保险税已达37年半。养老金额为投保期间最高10年平均工资的50%。交纳保险税不足37年半者，则按每季度1.25%的比率递减。年满65岁者不再有这种年限要求。计算社会保险税和退休金的标准有个最高限额，略高于最低工资的两倍。按照这个标准，最低工资收入者交满保险税，最多可领到占最低工资50%的退休金。目前，退休金最高只能达到最低工资标准的105%。实际上，退休金很少能达到原工资的50%，因为交纳保险税的年限太长，1981年男女退休者平均交纳保险税只有23.74

年。

除了社会保险总制度以外，一般工资收入者、中高级管理人员和政府公务人员还可领取补充退休金。领取补充退休金的条件不是按工龄（即交纳保险税的年限）长短，而是根据投保人通过交纳保险税所取得的“退休分数”，即多交多得。每个企业的工人交纳保险税的税率不一样，下限为工资的4.60%，上限为工资的80%。中、高级管理人员的保险税率为8.24%—16%。雇主交纳60%，雇员交纳40%。国家公务人员也根据“退休分制”领取补充退休金。

此外，大约有400万工资收入者未参加社会保险总制度。他们按照有关法律规定，建立了各种“特殊退休制度”，规定也不一致。一般来讲，交纳保险税的标准按实际工资收入计算（矿工、政府公务人员例外）；退休金额按停止工作时的工资和交纳保险税的年限确定。例如，政府公务人员的退休金，工龄一年可领最后工资的2%，工龄达到37年半者可领原工资的75%。各种“特殊退休制度”的退休年龄条件比社会保险总制度要低。例如，“工作稳定”的政府文职人员退休年龄为60岁，“流动性大”的文职人员退休年龄为55岁；军事人员为从军25年或50岁；铁路员工分别为55岁和50岁；矿工为55岁和50岁；电力公司职工为60岁和55岁。

工商业者、自由职业者、手工业者和农业经营者均有自己的独立退休制度。

年龄在60岁以下因工致伤，丧失劳动能力终身残废或丧失2/3以上谋生能力者，如果交纳保险税已满12个月，并在12个月内受雇800小时的，可以领取伤残抚恤金。完全残废者的抚恤金为最高10年平均工资的50%，部分残废者的抚恤金为原工资的30%，外加长期护理补助金。伤残抚恤金根据

全国平均工资变化情况，每半年自动调整一次。

法国还有一种遗属补助，称作“派生权力”退休金或“可转换退休金”。当退休者或伤残抚恤金领取者逝世时，其遗属（或鳏或寡）从55岁开始，可领取死者年金的52%，但金额合起来不得超过最高养老金的70%。每个不满21岁的子女，也可领取死者退休金的10%。

伤残补助和遗属补助的资金来自疾病和生育保险基金。

死亡补助相当于死者生前90天的收入。

（二）疾病、生育保险

法国的医疗保险制度首次立法于1928年，现行制度也是1945年确立的。保险范围广泛，包括参加社会保险总制度的工资收入者（保险税率为工资的4.5%）、养老金领取者（税率为养老金的1%，低收入者家庭豁免）、失业者（税率为有保障最低收入的2%）、伤残抚恤金领取者、自愿保险制度参加者。农业、采矿、铁路、政府公职人员和独立劳动者另有专门健康保险制度。

领取疾病补贴的条件是，在职人员患病前3个月内必须受雇200小时或领取最低工资6个月者方可享受。因病停止工作3天以后开始领取疾病补贴，一般最长为12个月。慢性病或长期病患者，凡符合特定条件者可延长到3年。补贴有最高限额，疾病补贴一般为标准工资的50%。负担3个子女以上的人30天后疾病补贴提高到66%。

疾病补贴包括普通治疗、住院、化验、药品、牙科治疗、产科护理、辅助机械和交通运送等。受保人一般先自己交费，然后按合同规定向地方疾病保险基金组织报销75%。

最高可达100%。未签订合同者，一般低于75%。必需药品、30天以上的住院费、不育症治疗费以及孕妇怀孕前4个月的医疗服务费用可全部报销。

法国的生育保险标准较高，凡在公立医院或经过批准的私人医院分娩的产妇，全部费用均可报销。一般产妇有产前6周、产后10周的产假，生育补贴为原收入的90%。生育3个子女以上的产妇，产假为产前8周、产后18周。收养他人婴儿者也可享受同样待遇。对产妇还有育婴补贴，一般最长期限为4个月。

享受生育补贴的条件是，产妇分娩以前必须投保已满10个月，并且在产前12个月内的头3个月内受雇200小时。

投保人的亲属享受同等待遇。

疾病、生育保险资金来源于四个方面：社会保险基金、国家、互济组织和家庭。1950年国家和集体承担的费用占健康保险支出的44.2%，1980年已上升到80%。由家庭或本人负担的比重则较小，1950年占36.7%，1978年下降到21.5%。互济组织承担的比重同期内也从5%下降到3.9%。据1980年统计，每1000名患者中，能够享受医疗保险者占50%，能够得到部分医疗保险或互济组织支持者占42.0%，还有8%的患者得不到医疗保险或只能得到少量免费药品救济。

工伤保险也是健康保险的一部分，工伤补贴和残废抚恤金从健康保险资金中开支。

工伤保险首次立法于1898年，是立法最早的保险项目。工伤保险的费用全部由雇主交纳，平均约占企业工资总额的4%。政府和职工本人不负担。

领取工伤补贴的条件是年龄在60岁以下，伤残前12个月内受雇800小时。完全残废者，工伤抚恤金为最近一年平均

收入的100%；伤残程度超过50%尚能工作者，抚恤金为收入损失部分的150%；伤残程度为10—50%，抚恤金为收入损失部分的50%；伤残程度低于10%的，给予一次性工伤抚恤金。工伤补贴从丧失全部或部分工作能力之日起支付，直到恢复工作或退休为止。超过60岁，工伤补贴即转为养老金，或按本人提出的其它办法处理。

凡因公致伤或职业病患者的全部医疗费用、包括外科手术、住院、药物、辅助器械和交通费用均由企业负责。

不过，近年来法国提高了医疗费用中的自理部分，视疾病和治疗方式而异，大约占总额的20—33%。例如，辅助药品、化验和牙科治疗等均只能报销一部分费用。

（三）家庭补贴

法国的庭补贴制度立法于1932年，是比较晚近的事。最初是企业主对本企业多子女职工的一种工资补贴，后来逐步扩大成为强制性保险项目，并成为国家人口政策的重要组成部分。根据1946年8月22日法律，普遍建立了家庭补贴制度。补贴项目日益扩大，种类繁多。1970年以后家庭补贴改为重点帮助低收入家庭和多子女家庭。

目前法国家庭补贴项目主要有普遍性补贴、生育补贴和特殊补贴等几种形式。

1．普遍补贴制度包括多子女补贴、家庭收入补贴、单亲补贴、孤儿补贴和最低家庭收入补贴等。凡在法国居住并抚养两个以上子女（年龄在17岁以下，上学、学徒或有残疾可延至20岁）的家庭均可享受多子女补贴。补贴额按家庭补贴基数（由政府部门每年调整两次，1984年1月1日为每月1513.76法郎）计算，抚养两个子女的家庭，可领取家庭补

贴基数的32%，抚养3个子女可领取72%，4个子女可领取112.5%，5个子女可领取152%，5个以上子女每增加一个可多领取40%。10岁至15岁的子女另加9%，15岁以上子女另加16%。

家庭收入补贴是把单职工家庭、家庭妇女母亲和托儿费补贴等统一为一种补贴，从1978年1月1日起执行。这种补贴的目的是为有特殊负担的低收入家庭，如母亲必须留在家里抚养婴儿或父母双方离不开工作必须请人照顾婴儿者，提供补充收入。条件是子女不满3岁或至少有了3子女，家庭收入（按负担子女多少平均计算）低于规定的最低标准。补贴额为家庭补贴基数的41.65%。

单亲家庭补贴的对象是由于配偶死亡、离异、分居等原因单独生活并抚养孩子或经证明怀孕者。补贴额视本人收入或可保障最低收入多少而异，补贴期限为最小的子女达到3岁为止。

孤儿补贴的对象是实际抚养一个或几个孤儿的自然人，不问收入多少，均可享受。失去父母双亲的孤儿，每月可得到家庭补贴基数的30%；失去单亲或父母寡居的孤儿可领取22.5%。对于被父母遗弃的儿童，政府支付4个月孤儿补贴以后再追究其父母的法律责任。

最低家庭收入补贴制度建立于1980年7月，现已取消，但已享有这项权利者仍保留下来了。补助对象是低收入、多子女家庭，即收入在最低工资以下和有三个子女以上的家庭；对于低于最低收入标准的部分，给予差额补贴。

2．生育补贴包括产后补贴和产前补贴两部分。

产后补贴制度是1939年建立的，当时只是对生育第一胎的一种鼓励。1946年以后变成生育补贴，1975年1月法律又

改为产后补贴。设立生育补贴的目的主要是鼓励生育，原来严格规定为必须在法国分娩、具有法国国籍、产妇年龄在25岁以下和结婚在两年以内等。现在改变为，凡是在法国居住、出生婴儿是活的并经过医生检查者即可享受这种待遇。补贴期限为两年，分3次支付，第一次付70%左右，总数为家庭补贴基数的2.42倍。第三个子女以后额外增加一定比例。

产前补贴是1946年以后开始实行的，目的在于一方面补偿孕妇怀孕时的额外支出，另一方面也鼓励孕妇定期检查。只要在法国居住，无论有无职业，均可享受。条件是本人首先要声明已经怀孕，并接受医生检查3次以后才发给产前补贴。补贴额为家庭补贴基数的20.5%，期限为9个月。

3.特殊补贴包括残废补贴、住房补贴、上学补贴、新婚家庭贷款等。

对残疾儿童的特种教育补贴开始于1975年6月。条件是残疾程度达到50—80%，并且由某个学校或在家中受到特殊教育的，才能领取这种补贴，不问家庭收入多少。补贴额为家庭补贴基数的24—72%。残疾程度达80%以上者可得到最低养老金待遇，但要调查家庭经济收入情况。

住房补贴原是家庭补贴的一部分。1971年以后扩大到单身的老年人和25岁以下独立生活的青年人。住房补贴额视人口多寡、收入多少和居住状况而定。例如，两口之家的居住面积最低标准为25平米，3口人为34平米，4口人为43平米，5口人为52平米，6口人为61平米，7口人为70平米，8口人以上为79平米等。同时，还要有厨房、浴室、厕所、暖气、自来水等设备。在标准之内的费用超过本人实际收入能力的部分，由国家住房补贴资金中支付。

上学补贴制度开始于1974年4月，补贴对象是有子女上

学的低收入家庭、补贴金额为家庭补贴基数的20%，一年发一次。

1972年法国建立了对青年新婚夫妇的无息贷款制度，以便帮助他们建立家庭。提供无息贷款的条件是夫妇之一已参加普通保险制度，并要考虑他们的经济收入、年龄和结婚时间长短等。

此外，法国在税收制度上对有子女负担的家庭还实行减免或在计算方法上予以照顾的政策。

自1965年以来，法国人口出生率明显下降。从70年后半期起，为了阻止人口下降，法国实行鼓励一个家庭生三个子女，即“第三个孩子”政策。特别是1981年6月社会党政府执政后采取了一系列措施，鼓励生育。例如，提高家庭补贴、住房补贴，减少有子女负担家庭的所得税，对残疾人的特殊补贴由国家财政拨款支付等。

1982年法国的家庭补贴、生育补贴占全部社会保险经费支出的14.5%，占国内总产值的3.84%。

（四）失业保险

法国的失业保险首次立法于1905年，但1946年宪法才第一次承认劳动权。现行失业保险制度是1958年建立起来的，当时法国就业还比较充分。20几年来情况已经发生很大变化，失业补贴增长很快，从1973年到1982年每年增加47.5%，带来严重困难。

1959年规定失业补贴金占企业工资总额的1%，其中80%由雇主交纳，20%由职工交纳。补贴额为失业工人原工资的35%，期限为270天。1962年以前失业救济经费甚至有盈余。随着失业队伍的扩大和失业保险标准的提高，失业保险经费

出现越来越大的困难；社会保险税率从1972年占工资的0.4%上升到1979年的3.6%。政府财政补贴所占比重上升到失业保险费用总支出的30%。

为了协调国家对劳动市场的干预，根据1979年1月16日法律，法国实行了统一的失业补贴制度，调整了雇主、职工和国家对失业保险费用承担的比重。1982年11月24日法律提高了社会保险税的税率，严格控制享受失业保险的范围。这两项法律都力图减少失业保险经费的赤字。

现行失业保险制度是1984年4月1日开始实行的。这个新制度内容简化了，只有4种失业补贴：基本补贴、社会保障权利终止补贴、初次就业补贴和团结补贴。

基本补贴和社会保障权利终止补贴的补贴额和补贴期限如下：

（一）在最近12个月内已工作3个月的失业者可领取原工资的30%，另加每日30法郎，补贴期限为3个月；（二）在最近12个月已工作6个月的失业者可领取原工资的42,%另加每日40法郎，补贴期为6个月，不到50岁的可延长3个月、超过50岁的可延长6个月。基本补贴满后每日可领取40法郎的社会保障权利终止补贴。50岁以下的可领取6个月，50岁以上的领取9个月。合计，50岁以下，最长补贴15个月，50岁以上21个月；在最近二、三年内工作时期更长的失业者领取基金补贴和社会保障权利终止补贴的金额不变，但领取期限可分别延长到45个月到60个月不等。

初次就业补贴发给25岁以下第一次在国家就业局登记就业的青年（必须取得毕业文凭或完成中等教育、技术教育）或其他失业者，包括服刑期满的释放犯、求职的归侨、政治避难者等。补贴金额为每天40法郎，期限为12个月。寡妇、

离异的妇女独身生活不满5年或抚养一个子女的独身妇女要求就业，从事公共事务的青年要求就业，每天可领取80法郎的初次就业补贴，期限为12个月。

团结补贴的对象是享受失业保险待遇已经完全终止的失业者。条件是在劳动合同终止前10年内从事雇佣劳动5年，每天补贴40法郎；50岁以上并且从事雇佣劳动10年以上者，每天补贴60法郎；55岁以上，并从事雇佣劳动20年以上者，每天补贴80法郎。

法国建筑业、码头、海运和航空有专门的失业保险制度。家庭佣工、季节工等则没有权利享有失业保险。

法国同时实行强制性失业保险和社会援助政策。它与英国不同，英国把两种制度结合起来执行，法国则在失业保险终止后才由政府向失业工人提供社会援助。上面所讲的基本补贴、专门补贴属于社会保险范围；社会保障终止补贴和团结补贴则属于社会援助范围。前者资金由劳资双方分担，后者由国家财政拨费。1980年法国享有失业保险待遇的占81％，领取社会援助的占19％。同西欧其它国家比，社会援助的覆盖面较小。

五、社会保障资金的来源与分配

法国社会保障资金同西欧其它国家一样，主要来自社会保险税和国家财政预算，由四个部分构成：雇主交纳的社会保险税、投保人交纳的社会保险税、国家和地方财政补贴及其它经常性收入。1981年法国社会保障资金各项来源所占比重如下：雇主交纳的社会保险税占55.99％，投保人交纳的社会保险税占22.64％，国家和地方财政补贴占18.47％，其

它收入占2.9%。

1974年以来，法国社会保障资金的构成出现一些变化。雇主交纳的社会保险税增长速度和所占比重有所下降；工资收入者和非工资收入者交纳的社会保险税增长速度加快，加上就业人口增加很少，他们承担的份额明显扩大了；同期，国家对社会保障制度的财政补贴增加也较快，特别是1981年、1982年有些保险项目（如对失业者的“团结补贴”、“残疾人补贴”等）改由国家财政拨款以后。

但是，同西欧其它国家比，法国社会保障资金中社会保险税所占比重仍然最高，其中由雇主交纳的份额又最大。国家财政拨款只起补充和调节作用。这种特点对法国经济（特别是产品竞争力）和社会保障制度本身的发展都有一定影响。

法国社会保障经费收支不平衡的现象日益严重。从1959年到1974年，法国国内生产总值平均增长率为5.5%，社会保障费用增长率为7.6%。1974年到1982年国内生产总值增长率为2.3%，社会保障费用增长率为6.9%。1960年到1982年法国社会保障费用支出从470亿法郎增加到10410亿法郎；在国内生产总值中所占比重从15.9%上升到29.3%。1974年以后，占法国社会保障费用支出一半以上的“社会保险总制度”出现巨额赤字。

社会保障费用支出除用于特殊补贴和管理费用外，主要用于支付各项保险费。1960年至1982年，健康保险费所占比重从33.1%上升到34.1%；家庭和生育补贴从31%降到14.5%；失业补贴从1.2%上升到9.7%；退休和养老费用从33.7%上升到41.4%，其它支出从1.0%下降到0.3%。从1978年至1982年，各项保险费用平均年增长率：疾病保险增加16.3%，

残疾补贴17.4%，工伤保险11.8%、家庭补贴16.8%，生育补贴19.8%，失业补贴32.2%，退休补贴16.2%，养老金17.7%，其它项目增加11.4%，合计平均增长率为17.5%。

目前，法国老年保险费用支出占第一位，健康保险占第二位。保险费用增长最快的是失业补贴金，家庭补贴金则相对有所下降。

近年来法国政府为了解决社会保障经费赤字问题采取了一系列措施。主要措施是一方面提高社会保险税率（老年保险税提高1.75%），另一方面压缩支出，特别是住院费用；同时将有些项目转给国家财政支出。但1981年、1982年度普遍制度的社会保险赤字仍达1.60%和1.55%。

西欧国家社会保障资金的来源不外两个方面：一是社会保险税；二是国家的财政补贴。但这两项主要来源在各国社会保障资金的构成中各占多大比重则有很大的差别。法国社会保障资金结构的特点是社会保险税收入占比重最大，1982年占法国社会保障资金来源的82.9%。因此，居民的社会保险税负担也最重，1980年占"强制征收"总额的43.5%（所得税只占12.9%）；欧洲共同体各国社会保险税平均所占份额只有27.4%。

法国社会保障资金结构的第二个特点是雇主承担的社会保险税份额很大（仅次于意大利），1981年占社会保险税总收入56%。因此，法国劳动力的成本高于西欧其它国家，影响了法国企业的竞争能力。当然，法国由于直接工资水平低于联邦德国等国，企业的社会保险费用负担也得到相应补偿。

1973年到1981年社会保险税（包括雇主、职工和非工资

1982年法国社会保障资金结构和1971年以来的变化趋势见下表：

	1982		1971—1974	1974—1980	1980—1981	1981—1982
	百万法郎	%	平均年增长率	平均年增长率	年增长率	年增长率
社会保障资金总收入	793193	100.0	6.9	7.7	1.6	6.6
雇主交纳的社会保险税	445775	56.2	6.7	6.1	1.3	3.5
职工负担的社会保险税	165311	20.8	10.2	11.4	-4.5	7.9
非工资收入者交纳的社会保险税	47139	5.9	1.5	8.1	2.7	13.8
不同项目之间的财政转移	111443	14.0	3.2	10.4	13.0	17.0
其　　它	23525	3.1	—	—	—	—

资料来源：根据1980、1981、1982年法国国家决算编制。

收入者交纳的）收入平均增长率达到6.6%，尽管社会保险费同期增长率也是6.6%，由于经济增长停滞，社会保险税在国内生产总值和工资与非工资总收入中所占比重大为增加。

1973年至1981年社会保险税增长趋势如下表：

	实际值平均年增长率（%）	占国内生产总值的%		占工资和非工资总收入中的%	
		1973	1981	1973	1981
社会保险税	6.6	13.7	18.7	35.9	45.8
国内总产值	2.5	—	—	—	—
工资和非工资总收入	3.4	—	—	—	—

资源来源：同上表。

西欧国家社会保障资金普遍出现赤字。法国主要靠增加社会保险税来解决。从1974年1月到1981年1月，法国社会保险总制度的税率从35.20%增加到 40.95%，1984 年 1月 达 到 41.10%。

法国社会保障资金收入不平衡，其中社会保障总制度起着重要的调整作用。产业结构和人口结构的变化对不同部门、不同项目的社会保险制度有着不同程度的影响。例如，采矿业、铁路部门的劳动人口日益减少，退休人口的比例增加，养老金的负担越来越大。根据1974年12月24日法律，社会保险总制度要为其它社会保险制度提供经费补贴。举例来说，1980年社会保险总制度便向农业保险制度、特殊保险制度提供总数达136亿法郎的补贴（占其经费总收入的3.8%）。当然，国家每年根据人口结构变化情况对社会保险总制度给予一定数量的财政补偿。但是，国家对社会保险总制度的财

政补偿是按照财政预算决定提供的，同这个制度的经费收支状况不完全一致。国家对农业保险制度和其他专门保险制度的财政补贴，则主要是为了弥补其赤字。

法国社会保障资金结构存在一些严重弱点。首先，由于法国的社会保障资金主要来自建立在职业收入、特别是工资收入基础上的社会保险税，整个社会保障制度都要受到经济发展状况的直接影响。失业人数增加必然导致社会保险开支扩大；纳税人的收入停滞或增长缓慢，要增加社会保险税收入只能提高其税率。经济增长率和购买力决定着社会保险税的收入；社会保险费用的开支还要受人口结构和产业结构变化的影响，有些是难以控制的。据估计，失业者增加10万，就会导致失业补贴金增加30亿法郎，同时减少社会保险税收入30亿法郎。

其次，法国社会保障资金的某些规定和管理方式不科学，也是造成经常性不平衡的原因之一。例如，有关工资收入者的社会保险税是按毛收入计算的；而独立经营者的社会保险税是按照纯收入计算的，后者的纯收入中包括劳动收入和资本增值两部分。在工资收入者范围内，征收社会保险税的实际标准也不一致。政府公务人员的薪俸中有11%未计入社会保险税征收标准之内。由于确定社会保险税的统一限额使得不同企业的社会保险税负担畸重畸轻。雇用低工资工人较多的企业，社会保险费用负担越重，工人交纳的社会保险税在工资总额中所占比重相对来说也越大。

总之，社会保障资金的来源与分配既受到经济、人口、社会等因素的制约，也会对物价、就业、产品竞争力和群众的购买力造成直接影响。经济危机加剧了社会保障经费收支的不平衡性。

第十章

意大利的社会保障制度

意大利是最早产生资本主义萌芽的国家，但资本主义的发展却落在英、美、法、德等国的后面。作为资本主义发展到一定历史阶段的必然产物的社会保障制度，在意大利产生、形成和发展也就较西欧等主要资本主义国家为晚，有些方面，还难以同英国、瑞典等国的社会保障制度相提并论。从意大利统一到第二次世界大战，意大利陆续制订了一些社会保障制度和有关的法律规定，但现行的整套社会保障制度，主要还是在二次大战以后先后建立和发展起来的。由于这一制度涉及面非常广泛，有关的法律、规章制度十分繁冗复杂，（意舆论称这种制度为“迷宫”），这里仅能就其演变过程、现行规定及其特点、扩张的因素和遇到的问题以及采取的措施和改革的设想做概要介绍。

一、形成和历史发展

意大利社会保障制度，如果从1860年开始萌芽算起，至今已近130年的历史。现在先让我们看看直到第二次世界大战结束时为止的演变过程，这个过程大体可分为以下几个阶段：

（一）1870年意大利统一前后时期。这是意社会福利制度的萌芽阶段。意统一前，由于国家长期处于封建割据、外族入侵的四分五裂状况，加之教皇的统治，生产力的发展受到严重束缚，经济落后。当时根本谈不上社会保障制度，只有一些分散的民间慈善机构在教会的控制下，进行募捐和救济活动。其影响很难与英国的"济贫法"同日而语。1860年，意王国成立后，国家逐渐走向统一，全国性的或地区性的社会政策开始萌芽。1862年的"大法律"对民间慈善机构的组织与活动做了一些新的统一规定，实质上是把皮埃蒙特地方的有关法律推广到王国整个领土。该法律规定国家不直接介入社会福利方面的事务，承认在教会控制下的民间慈善机构的独立自主地位。象教育这样重要的部门也几乎为教会所垄断。这时尽管国家干预甚少，各地在实施有关救济和福利方面的一些规定时，尚难步调一致，但一些福利措施的覆盖面和共同点却日渐扩大与增多。

（二）意大利统一到第一次世界大战时期。这是意社会福利制度产生和初具规模的阶段。随着国家政治制度的统一，各地济贫救济活动也逐渐向全国划一的方向过渡。国家对福利事业的干预也有所加强。但仍属"远距离"协调。一些自愿成立的互助性的社团组织和它们的联合体出现了。1877年，王国政府进行了一次较大的社会改革，把1859年撒丁王国的义务教育法推广到全国。1880年以后，意工业开始起飞，资本集中过程加快，垄断资本出现，从而使意经济在1908年发展到较高的水平。随着工业化、城市化和无产阶级化过程的加速进展，"社会福利"问题日益突出，解决此类涉及面广的问题，传统的互助社团或救济组织就很难胜任。于是在工会和工人政党出现后，劳动人民组织的社团便应运

而生，迅猛发展。在德国俾斯麦实行一系列保险制度推动和影响下，意于1883年建立了工伤事故自愿救济协会。1886年制订了童工法。1890年改组慈善事业，把救济工作置于国家监督和控制之下。1898年建立工伤事故强制保险和老年人、残疾人自愿保险，并成立了全国保险协会统管上述事宜。在工人运动的推动下，国家加强了有关社会福利的立法。效法德国的模式，建立起意自己的一些社会福利制度。进入20世纪后，意社会政策发展迅速。在自由党人焦利蒂执政时期（1903年—1913年）工业力量迅速增长，劳动力组成和国家经济社会面貌都发生了较大变化，国家对经济、社会政策的干预大为加强。面对风起云涌的工人运动，政府采取了怀柔安抚政策，在一定程度上改善了工厂工人的劳动条件，扩大了对劳动者的福利待遇。同时，国家对自愿保险者给予鼓励和财政资助。意当时迈步之大，超过了英法。有些福利制度是直接应"基层"工人组织的要求建立的。1910年首次为失业者提供补助。1911年，社会保险制度扩大到产妇、老人和残疾人中间。卫生保健方面的社会保障的思想和建议也开始提出来了。私人性的人寿保险实行国有化。1904年将义务教育期定为6岁至12岁，并从1911年起将初级教育由地方管理转为国家管理。国家公共开支增长，用于社会性服务的经费在国民生产总值中的比重也由1900年的3.6%上升为7.3%。

（三）两次世界大战时期。这是社会福利制度发展起伏不平的阶段。第一次世界大战使意社会福利制度处于停滞状态。大战后则发展迅速。各党派为了取得选民的支持，竞相推动社会福利制度。在1918—1920年期间，强制退休保险和失业保险政策在自由党、社会党、人民党等政党和竞选纲领中都占居首要地位。1918年议会社会保险改革委员会开始

工作，建议建立包括老年人、残疾人、工伤事故和失业、疾病等全面的社会保险制度，将其扩大到所有劳动者和家庭。在医疗保健方面也提出了深入改革的思想，将医院等卫生机构置于公共监督之下，并广泛地向需要者提供药品。由于各党意见不一，建议未能被议会和政府采纳。1919年，政府通过两项重要福利措施：对15—65岁的拿工资的劳动者实行强制退休保险；对工业部门的工人实行强制失业保险。这些制度的建立，使社会党的选票增至31.9%。这样，在意资产阶级自由派失势前夕，社会福利制度的几个重要方面已初具雏形。

1922年，意法西斯上台。在墨索里尼统治初期，社会福利制度陷于瘫痪。法西斯政权阻止一些诸如疾病保险等即将完成的改革，对农业劳动者实行了更为压抑的政策，使之完全被排除在失业、退休和工伤事故保险之外。但是为了维护和巩固其统治，法西斯政权很快发现，社会福利制度还可用来作为对劳动者加强控制和监督的有力武器。法西斯鼓吹社会福利制度是劳资合作的最高形式。1927年颁布的“劳动宪章”称“社会保险是合作原则的最高表述……国家通过组合机构与专业协会负责协调和统一管理保险制度与组织。”在法西斯统治时期建立的社会福利制度主要是在疾病、孕妇产妇、家庭补助和社会救济等方面。法西斯政权抛弃了统一的强制性疾病保险，于1928年实行结核病强制保险和在劳工合同中必须规定有维护健康的条款等措施。在30年代先后完善了有关保护母亲的措施，建立了妇孺咨询机构，撤销了有关母亲的保险制度，建立了对结婚生育给予鼓励的制度。1936—1937年实行所有在编工人家庭补助制度。国家设立了市政救济署代替传统的慈善救济机构，但对教会势力范围触动很

小。从1927年起，社会福利开支的增长还是比较快的。社会保障方面的开支在国内生产总值中的比重，1927年为5.5%，1941年上升为14.4%。失业保险的覆盖面1925年为全部劳动力的19%，1940年为37%。疾病救济的覆盖面由1925年的6%上升为1940年的47%。在30年代，建立了一些重要的社会保险机构，如国家社会保险总局，工伤事故和职业病保险总局，疾病与产妇救济协会等。需要指出的是，在法西斯统治时期，社会保障制度的扩张有深入不同阶层和社会集团的特点，这对战后社会保障制度缺乏集中统一产生了重要的影响。

二、第二次世界大战后的发展

战后时期，是社会保障制度由系统建立、全面完善和大步发展到陷入危机的新时期。这一时期还可分为三个发展阶段：从战后到60年代末是社会保障制度走向普及全民的时期；从1968年到1980年是提高社会保障水平的时期，在这一时期，社会保障制度中一些方面的管理职责由政府机关转到各行业工会代表机关，从80年代起，社会保障制度进入危机加深、主管部门企图对其进行改革和调整时期。

（一）战后第一个发展阶段——普及时期

二次大战后，在英国的“贝弗里奇报告”的启发下，在急需恢复战争创伤的客观需求下，意社会保障制度的讨论提到了重要的议事日程，并且同当时共和国的制宪讨论结合起来。在意各民主力量的推动下，一部比较开明的资产阶级宪法诞生了。宪法规定：每一公民都有权受到“健康保护”，

穷困者可享受“无偿治疗”；每一失掉劳动力或生活无着的人，都有权得到“赡养和社会救济”；每一劳动者在年老、残废、患病和遭遇工伤事故以及失业时，都有权得到“所需要的救济和补助”。1947年在劳工部成立了以参议员社会党人德·阿拉贡纳为首的保险制度改革委员会。委员会提出38项改革建议。主要内容涉及统一简化保险部门的行政管理；把老人、残疾人、工伤事故受害者等的保险扩大到全体劳动者；建立统一的老年人保险制度；把享受保险和交纳保险费结合起来；搞“社会服务”性的医疗保健，加强对私人行医的监督等。这些建议被认为是同自由派和法西斯的那些保险制度的决裂。但是，由于在1948年大选后政治力量的对比发生了变化，保守势力占了上风，这些建议被束之高阁。政府仍延用战前的一套旧制度。社会保障事业仍然由互相分离的机构按不公平的标准管理着，独立经营者仍难以享受许多福利待遇。退休金、失业、疾病补助和医疗保健等基本上交由私人机构经营；中央与地方职责不清，机构庞杂臃肿，教会慈善团体在社会保险方面仍占有相当的地位。在50年代也有某些新的规定。如1950年调整对产妇的保护，规定女职工在产假期间（5个月）领取相当于其日工资80%的补助；1952年改革退休制度，确定最低退休金，并在确定退休金数额时，除同交纳的退休保险费挂钩外，还考虑通货膨胀和家庭人口变化等因素。在住房方面，制订了不动产筹资制度，提出人民住宅投资方案。1957年，将强制保险制扩大到自耕农。

50年代末、60年代初，随着经济的迅速发展，在“经济奇迹”时期，人民对社会政策更为注意，要求改革保障制度的呼声日益高涨。社会、经济学家对意发展模式的“畸形”纷纷加以揭露和批评。在此情况下，政府不得不实行一些改

革。1959年强制保险制扩大到渔民和手工业者。1962年将"第13个月工资制"扩大到退休人员。1963年实行家庭妇女自愿保险制。1960年将医疗保健强制保险制推广到商人阶层，1963年改善农业职工保健福利，将固定医疗保健补助改为同收入挂钩的补助，即按省级劳动合同最低收入的50%计算补助，每年最多不能超过180天。在此期间还统一了中学教育制度。在"中左"政府执政的60年代，实行社会保障政策一直是政府施政中要达到的重要目标。在"凯恩斯主义"的影响下，政府企图用直接干预经济、增加公共开支以刺激社会消费来促进经济发展。这对社会保障制度的改革和完善起了重要的推动作用。1968年的"学潮"和工人运动的高涨也对社会保障制度的发展产生了直接的影响。1965年首先对退休制度进行改革，建立了"社会基金"，规定了工龄达35年后即可退休的新条件。1966年，强制保险制度扩大到商人。1968年—1969年产生了计算退休金同职工退休前收入挂钩的退休制。退休金以退休前工资或薪金为基数、按交纳退休费的工龄累计，每年作为工资的1.625%，计算的最高工龄不得超过40年，即最高退休金当时为工资的65%。1969年，退休金还同生活费用的浮动联系实现指数化。医院由"慈善救济公共机构"变为"公共机构"，并置于国家机关的监督和控制之下。1968年—1972年实行一系列措施，改善失业者的待遇。如工业部门职工在工厂部分关闭或受到集体解雇时，可在180天内领到相当于2/3工资的失业补贴，而在工业某一部门发生危机而导致失业的情况下，职工可在三个月内领到相当于工资80%的失业补贴；1972年对短期失业的农业工人实行相当于工资60%的为期90天的失业特别补助制度。同时将停工待业者的实施范围和待遇程度加以扩大和提高。这期

间，对产妇保健福利待遇也有了明显提高。职工产妇除在5个月产假期可领到相当于工资80%的补助外，还可自愿延长6个月作为恢复期，其补助相当于工资的30%。

（二）战后第二发展阶段——提高水平时期

在70年代，意经济同西方其它国家一样，处于“滞胀”时期，能源危机导致生产紧缩，产品竞争力下降，企业利润减少，厂主裁减工人，失业人数增加，需要救济的人也随之增多，从而促使福利范围扩大。社会保障制度的改革和完善进程，在60年代末的发展基础上，继续以较大的步伐推进。1971年实行住宅改革法。取消了所有的“基金”和建筑部门的公共代理机构，将建筑的权限下放到大区和地方机关，确定了对公共建筑新的拨款方式和集资办法，在公共工程部设立了建筑规划机构。除了退休体制以外，高校教育和社会服务以及医疗保健成了青年、妇女和社会各界关心的重点。行政管理的非中央集权化使大区和地方机关成了执行和管理某些重要社会福利制度的主角。特别是将医疗保健和社会救济等方面的职权交给地方当局后，开始了体制与组织方面的频繁改革试验。1974年迈出了重要一步：医院由互助性质的机构变为由大区管辖的公用事业单位；医保福利制度扩大到全民。1977年正式取消了互助医疗制，并于1978年通过833号法律，建立了国民医疗保健服务体系。这是意在社会医疗方面向“社会保障”迈出的勇敢一步，其深度和广度在欧洲也位居前列。在退休方面，这一时期主要是落实在60年代承诺的一些改革方案。1975年，退休金的计算按工龄累计时，每年的百分比由工资1.625%上升到工资的2%。

（三）战后第三个发展阶段——出现危机和改革时期

在80年代，社会保障制度的范围进一步扩大。大部分社会保障项目都同职工收入和生活费用的变化挂钩，并实行指数化。医疗保健和社会救济由分离状态变为统一的完整的服务体系。但是随着经济的衰退和社会危机的加深，社会保障制度也出现了危机。主要表现在制度本身的弊病和政府以及主管部门日益严重的财政困难越来越难以解决所需要的福利经费和苦乐不均问题。人民群众的不满情绪与日俱增。为摆脱危机，有关部门和专家学者提出了各种设想和改革方案，但由于这一问题牵涉面很广，且直接关系各阶层人民的根本利益，所以任何新的方案都会引起激烈争论，改革历程十分艰难。

三、社会保障制度的有关规定

意社会保障制度主要包括退休制度，医疗保健制度，工伤事故和职业病保险制度，家庭补助、失业保险和社会救济与服务制度以及教育、住房管理等制度。

（一）退休制度

这一制度在社会保障制度中占有首要地位。它实际上还包括残疾补助和遗属抚恤等项目。1984年，领取退休金的人数达1798万。其开支在国家社会保障开支中几乎占了一半。根据就业类别与部门不同，退休保险制大体可归纳为4类：1.私营部门所属职工退休制度（工人从1919年、职员从1939年起开始实行）；2.独立经营者职工退休制度（自耕农、对分农、

佃农从1957年、手工业者从1959年、商人从1967年开始实行）；3.公共部门职工退休制度（从上个世纪开始陆续实行）；4.各行各业特别退休制度（包括自由职业者，工业部门领导人、航空人员、电话员、记者、海事人员、矿工、煤气工、税务人员、幼儿教师、戏剧电影工作者等）。所有职工都有权享受一种或几种社会保险福利待遇。失业工人除领取失业救济金外，还可保留其原有的保险福利待遇。自1969年起，在国家社会保险总局内建立了社会基金，向年龄超过65岁、收入低于一定限度的老人提供社会养老金。这样，既可使投保者得到相当于原工资一定比例的收入，又可使老年人得到最低退休金或社会养老金。法律规定所有类型的退休金都不得低于法定最低退休金。所有退休金自1969年以来都随同生活价格指数的升降而浮动。在工业部门，所有类型的退休金自1976年以来都随同集体合同规定的最低工资的变化而变化。现将各类退休制度的主要规定简介如下：

1. 私营部门所属职工退休规定。凡年满60岁的男职工和年满55岁的女职工，只要交纳够780周（相当于15年）的退休保险费，即可领取退休金。不满60岁的男职工和不满55岁的女职工，只要交纳够1820周（即35年）的退休保险费，亦可领取退休金。退休金的计算办法是：以退休前最后5年的平均工资或薪金为计算基数，按交纳过退休保险费的工龄，以每年相当于工资的2%累计即成。对最后5年的平均工资，政府逐年都规定有一个"极限"，如1985年"极限"为3200万里拉，而且累计的百分数不能超过80%。这类职工法定最低退休金1986年为月37万里拉。在最低退休金以内的职工，可以取得退休金以外的其它收入或报酬。

2. 独立经营者的退休规定。这类职工的退休年龄和

交纳退休保险费的时间要求与私营部门职工相同，但退休金计算办法不一样。退休金是以其交纳的全部退休保险费为基数，按一定的百分比来计算。交纳退休保险费的最低年限为15年。这类职工有得到退休金以外收入的较大可能性。其法定最低退休金为月28.6万里拉（1985年）。

3．公共部门职工退休规定。退休年龄男女均为65岁，有的甚至可延长至70岁。最低退休工龄（即应交纳退休费的最低年限）分别为15年（达到退休年龄、交纳够15年的退休保险费者）和20年（未达到退休年龄、但已交纳够20年退休保险费者）。退休金计算办法，以最后一年的工资或薪金加上相当于该工资18%的特别补贴为计算基数，达到最低退休工龄者，按基数的35%计算退休金；超过最低退休工龄者，每年再加1.8%，直至累计到80%为限，然后再加特殊补贴。按此办法计算，有的人退休金有时可达原工资或薪金的100%。这类职工法定最低退休金为最后一年收入的35%，加上特别补贴。

公共部门同私营部门退休规定相同之处在于交纳退休保险费均为取得退休金的基本条件；不同之处则是私营部门是以交纳退休保险费的工龄（即退休工龄）为计算退休金的主要依据，而公共部门则是以收入为计算退休金的主要依据。私营部门职工退休工龄越高（但最高不能超过40年），退休金就越高；公共部门职工收入越高，退休金就越高。

4．各行各业特别退休规定。这里涉及的类别与部门十分繁杂，计算办法和依据的标准也千差万别。下面概要介绍主要的几种规定：

（1）自由职业者（包括律师、公证人、计量人员、医生等）的退休规定。退休年龄男女均为65岁。最低退休工龄为

30年和35年。退休金计算办法：以退休前15年中收入最高的10年的平均收入为计算基数，按退休工龄每年以1.5%累计。法定最低退休金为退休前第二年交纳最低退休保险费的6倍。

（2）工业企业领导人退休规定。退休年龄男65岁，女60岁。最低退休工龄为15年和35年。退休金计算办法，以退休前5年的平均薪金为计算基数，按退休工龄每年以基数的80%的1/30累计，提高不能超过80%。最低退休金为其退休前5年平均收入的40%。

（3）空中工作人员、电话员、电力职工、公路铁路职工等的退休规定。退休年龄男60岁，女55岁。其中空中工作人员为55岁，电力职工为65岁。最低退休工龄为15年和35年。退休金计算办法：以退休前12个月工资或薪金为计算基数，按退休工龄每年为基数的85%的1/40累计，最高退休工龄不能超过40年，或每年以基数的88%的1/35累计。最低退休金为月34.5万里拉（1985年）。

（4）记者的退休规定。退休年龄为男60岁，女55岁。最低退休工龄为15年和35年。退休金计算办法：以退休前5年的平均收入为基数，按退休工龄每年为基数80%的1/30累计，最高不能超过30年。最低退休金为工作合同规定的收入的50%。

（5）戏剧、电影工作者的退休规定。退休年龄和最低退休工龄与记者相同。退休金计算办法：以收入最高的540周的平均收入为基数，按退休工龄每年2%累计，最高不能超过80%。最低退休金为月34.5万里拉（1985年）。

（6）地方机关工作人员、卫生人员、幼儿教师的退休规定。退休年龄男女均为60岁。最低退休工龄为15年和35年。

退休金计算办法：以退休前最后一年的收入加上18%的特别补贴为基数，按一定的比例计算。最低退休金为收入的37.75%，外加特别补贴。

（7）海员、税务人员、煤气工、矿工的退休规定。退休年龄男60岁，女55岁，矿工为55岁（没有女矿工）。最低退休工龄为15年，35年和30年。退休金计算办法：以退休前一个月或一年的收入为基数，根据不同情况，分别按基数的74%的1/30，1/35和1/39累计。最低退休金为月34.5万里拉（1985年）。

残疾人的退休制规定同上述公、私部门职工基本相同，唯最低退休工龄为5年，其中有一年必须在最后5年期间。残疾标准为失去劳动力66.6%。残疾人没有退休年龄限制。意残疾人达到退休年龄时仍不停止领取残废补助，因此意残疾人的福利开支高于西欧其它国家。对遗属抚恤范围包括遗孀、鳏夫、未成年子女（含26岁以下正在求学的学生）和兄弟姐妹。根据遗属人数和不同情况，抚恤费一般为死者收入的60—100%。

1981年第155号法律对提前退休做了规定。以后还陆续做了一些补充规定。当工业部门的企业宣布处于危机状态时，企业领导人、职工被解雇或自愿退职均可要求提前退休。如男满55岁，女满50岁，交纳退休保险费15年者，其退休金并不比正常退休时少。因提前退休的5年仍计算在退休工龄之内。冶金部门职工还可提前10年退休。商业部门职工提前退休的条件类似工业部门职工。矿工提前退休的时间可以增至8年。

退休金的来源主要是职工交纳的社会保险费。私营部门此类费额一般相当于职工工资的1/4，其中2/3由雇主负

担。公共部门职工交纳相当于其工资的8％左右。独立经营者每年交纳固定的社会保险费。退休金的亏空由国家拨款弥补。

主管退休保险事务的机构，主要是国家社会保险总局。私营部门90％的退休者由该局管辖。局设理事会，由18名工会代表、9名雇主代表、9名独立经营者代表和3名国家官员组成。局长由政府任命。自1969年起，行政管理权逐渐下放到大区和地方机构。局下又分设18个专门机构，具体处理各种退休保险事务。公共部门职工退休保险事务由单独机构或直接由国库部等政府部门主管。

（二）医疗保健制度

医疗保健制度在意大利社会保障制度中的地位仅次于退休制度。1981年医疗卫生开支在社会福利开支中约占20.6％。1978年建立了国民医疗保健服务体系，广泛地向居民提供医保服务。从经济待遇方面提供的福利主要是：病人享有日补助，从病假第四天起计算，前20天领取相当于工资50％的补助，以后则为66.6％，补助时间每年不得超过180天。产妇在5个月的产假期间可领取相当于其工资80％的补助。从医疗保健方面提供的福利主要是：病人、残疾人及产妇等可享受几乎全部免费的直接就医、用药以及住院治疗。自1978年起，开始实行凭卡减价购药。发放此类卡片是根据家庭成员的多少和收入的高低综合衡量而确定的。家庭收入低于规定数额者可免除使用这种卡片。

医疗保健费的来源主要是享有此种福利者向社会保险局交纳的医保费或称健康税。交纳的办法是：在编职工先确定交纳者一年的总收入，从中减去已交纳社会保险费的固定工资和根据法律应减免税款的那部分收入，就形成应交纳医保

费的计算基数。然后将此基数分成两部分。第一部分是从法定交纳医保费的最高限额的年收入4000万里拉减去固定工资而成。这部分按7.5%的比例交纳；第二部分是剩余部分，按4%的比例交纳。自由职业者交纳医保费的计算办法略有不同。1985年以前是按前一年收入的一个固定百分比交纳，如1980年交纳数额为1979年收入的2%，1982年为1981年收入的3%，1984年为1983年收入的4%。从1986年起，将收入分为两部分。第一部分是1985年4000万里拉（法定交纳医保费的最高收入限额）以下的年收入，这部分交纳7.5%的医保费。另一部分即4000万里拉到1亿里拉，则按4%计算。这类人员每年交纳的医保费不能少于64.8万里拉。在卫生部还设有国民保健基金，供各地区医保服务支出。经济待遇方面的支出，则先由雇主垫付，然后再向社会保险局索回相应补偿。逾期不交纳者，除补交规定的数额外，还要被罚款。罚款数额按迟交纳的天数以不同的百分比计算，如逾期30天不交纳者处以应交而未交数25%的罚款，逾期86天到105天者处以100%的罚款，216天到260天者罚200%等等。

国民医疗保健服务体系是一种分权措施。在中央一级，由卫生部在全国卫生委员会（由各地区、各部委代表和专家组成）和卫生总局（技术性机构）的配合下，协调全国服务工作，每隔三年制订并向议会提出国民保健服务计划。各地区则独立地制订各自的医疗保健计划。在市镇一级的服务机构为地方医疗保健站。在医疗卫生保健方面，财政大权已下放到各大区，医保站是财务监督的具体执行机构。

（三）工伤事故及职业病保险制度

这一制度主要是向工农业部门因工或因环境污染而受伤

和致残的长期、短期病人和职业病患者提供福利保险。对短期残疾人按日提供补助。在工业中按收入的一定百分比计算补助费，在农业中则给予固定补助。对长期残疾病人，根据致残程度，在工业中按工资百分比计算补助，在农业中按契约计算补助。职业病患者则给予日补助。上述人员均可享受治疗和恢复期内的有关优惠。意大利对残疾人、工伤事故及职业病患者提供的福利较为优厚，在一定条件下，三种补助可以同时享受。这类职工保险资金的来源在工业中由雇主提供，在农业中从收入中提取。有关事宜由工伤事故和职业病保险总局主管。

（四）家庭补助制度

家庭补助的对象是职工、失业者和退休人员的多子女家庭。各部门根据法律规定的统一标准，向有关家庭按月发放固定补助金。补助金来源于雇主交纳的社会福利费。公共部门职工和农业中的独立经营者直接向国家领取补助。私营部门职工则从设在社会保险局内的家庭补助统一基金会领取。法律规定了部分停止或完全停止领取家庭补助的人口和收入限额。

（五）失业保险制度

意大利在本世纪初和1972年分别建立了对全失业、工业部门的部分失业与短期失业、农业部门的部分失业与短期失业的补助制度。国家采取了一系列调整与指导劳工市场的干预措施。全失业有三种不同的补助规定：1.最多不超过180天的按日固定补助；2.由各有关方面商定的失业特别救济金；3.相当于工资80％的特别补助，补助时间最多不超过180

天。部分失业和短期失业补助办法为：在个别危机企业的失业者领取正常的待业工资（一般相当于原工资的80%）；因工业部门改组和合并、转产而失业的人则领取特别待业工资。停工待业多发生在大企业。500人以上企业占80%，200人以下的仅占14.5%。停工待业的时期长短不等，但国家在不同地区和企业部门按月份或季度都规定有最高限额的停工待业时数。如意大利在1986年5月规定的时数为5865万小时。失业补助自1986年起由原来每天800里拉增加到原工资的15%。这一规定也适用于季节工。失业补助在雇主交纳的社会福利费项下开支。如出现赤字，由国家补贴。社会保险总局下设有三个专门机构处理有关事宜。1986年意大利有失业者260万人，占劳动力的11.1%。

（六）社会救济与社会服务制度

这一制度提供福利的对象，主要是不属于社会保险范围的那些需要救济和帮助解决困难的人和事，如穷人、流浪者、身体有缺陷者、孤寡老人以及家庭、儿童等方面的问题。救济的办法或者是按习惯和传统提供金钱和实物，或者提供谘询、家庭服务、修建幼儿园、托儿所和养老院。在金钱救济和享受各种优惠的救济方面，规定有家庭人口和年收入的限额，在限额内者可享受救济。

近年来随着后工业社会新贫困现象的出现，青年吸毒、逃学、旷工等社会问题的增多，社会救济的非经济内容也增多了。家庭谘询和感化教育、反吸毒中心越来越引起人们的重视。1975年还建立了公共家庭谘询制。救济和社会服务的资金几乎全部由国家承担。1980年这类开支在社会福利开支中约占7.4%。各地区、市镇和地方机构具体处理救济方面

的事宜。另外，有些宗教或民间的慈善机构仍在发挥着一定的作用。

（七）教育制度

意大利教育制度包括学校教育、职业教育和成人教育几个方面。学校教育规定对14岁以下少年儿童实行义务教育。初等教育从6岁开始，学制5年。中等教育分初中3年和高中（包括中技和职业高中）4—5年。高等教育的大专院校学制3—6年不等。中、小学基本上是公立制，私立制在高中占30%。私立学校受国家资助，教学大纲与公立学校相同。有少数私立大学和“自由”大学以及教会大学。职业教育与成人短期教育的教学大纲同正规学校的教学大纲有许多共同点。义务教育全部免费。国家向家庭收入较低的部分优秀大专学生提供奖学金和从毕业到就业期间的“工作前工资”。地方政府向中、小学提供包括书籍、免费交通工具以及校外活动等方面的协助。教育经费占国家预算的8.2%。学生需交一定的学杂费，国家根据每个学生家庭人数和收入情况规定有免除学杂费的限额。根据研究部门调查，近年来意大利上中等学校的人数在增加，上大学的人数在减少，这同大学毕业后寻找理想工作比较困难有关。在管理方面，教育部主管在校教育，地方政府和有关机关负责校外教育。每个学校还有由学校当局、学生和家长代表以及有关社团代表组成的管理委员会，该委员会定期由选举产生。

（八）住宅管理

国家对住宅问题的干预基本有3种形式：1.通过对使用建筑地皮的规定和房租制的控制来协调租赁与建筑市场。2.通

过人民住宅独立核算公司规划公共建筑业和公助民办建筑业。3.通过税收和信贷优惠以及直接资助支持私营建筑部门建造人民住宅。国家对各类住房规定有“合理房租”，违者要罚款。对房租、房产和其它不动产的转让，国家予以课税。国家建立社会基金补助低收入者解决住房问题。在财政部内，设有专门的建房基金。这些资金主要来源于职工与雇主交纳的社会福利费和国家预算拨款。设在公共工程部内的住宅建筑委员会，在经济政策部际委员会的支持与合作下协调建筑政策。地方政府和有关机构则分担部分职责并给予配合。由于管理不善，有许多地方都有违章建筑或不合标准住房和缺少必要附属设施的房屋。政府对此采取一种类似罚款的“交费赦免”办法，即交纳一定数额的费用后不再强行拆除。

四、意大利社会保障制度的特点

从上面的叙述可以看到，意大利社会保障制度在结构、范围和具体内容等方面同西欧许多发达国家相比有许多共同之处。但是，意大利社会保障制度也有某些特点，主要表现在：（一）起初采用的模式不同。英国和斯堪的纳维亚国家的社会福利制度是按“普遍性原则”模式建立起来的，强调社会福利是全体公民的权利，国家应根据公民需要而重视社会公益事业的建设。意大利社会保障制度是按所谓“特殊性原则”的模式建立起来的。福利费的交纳和享受福利待遇大都同收入和交纳福利费挂钩，按“贡献”大小而将福利金分配给公民享用。这两种模式的区别在50—60年代表现得最明显，但在以后的20多年里，由于相互渗透、仿效而逐渐混杂

和趋向一致。（二）意大利社会保障制度在其形成和发展过程中，受政党的影响较大，而西欧其它国家则受工会影响较大。意大利工会组织力量不小，但同政党联系较密切，三大工会主要由意共、天民党和社会党分别控制，它在社会保障制度中的制约作用在较大程度上同政党的态度有关，所以意大利对社会保障制度影响最大的还是政党。（三）意大利社会福利制度较西欧不少国家发展为晚。在福利费的来源和分配等方面的一些项目上，同其它国家相比，有某些突出的差异。意社会福利费主要来自雇主和职工交纳的福利费以及国家拨款（主要来自税收），其中雇主占比重最大（见下表）。

1980年社会保障收入来源（%）

	比利时	丹麦	联邦德国	法国	爱尔兰	意大利	荷兰	英国
雇主	41.0	9.6	42.7	56.0	25.1	58.0	37.1	33.3
职工	20.1	1.8	22.1	23.7	11.4	13.6	25.8	14.6
国家税	34.7	84.9	26.7	17.7	62.5	24.9	20.4	43.6
其它	4.2	3.7	8.5	2.6	1.0	2.7	16.7	8.5

资料来源：《欧洲共同体文件》，1983年4月。

在社会保障开支的退休、医疗保健和教育三大部分中，意大利退休开支所占比重最大（见下表）。

意大利同英国人口相差无几，但退休人员比英国几乎多一倍，而在40年工龄后可拿到相当于工资80%的退休金，这在西欧国家中是绝无仅有的。另外，意大利失业补助在福利开支中占的比重最小（见下表），这同失业人数较多很不相称。

1981年退休开支等在社会保障开支中的比重%

	教　育	医疗保健	退　　休
联邦德国	16.5	20.6	39.7
英　国	24.5	22.8	31.2
法　国	19.3	22.0	40.2
爱尔兰	25.0	29.6	18.3
意大利	22.0	20.6	45.4
挪　威	22.5	23.6	29.2
荷　兰	19.7	18.6	36.0
瑞　士	19.8	26.6	35.3
比利时	20.5	13.3	23.9

资料来源：转引自《意大利福利社会》，意文版，第47页。

1980年欧洲共同体各国社会保障按项目占总支出的比重%

	比利时	丹麦	联邦德国	法国	爱尔兰	意大利	卢森堡	荷兰	英国
医保	22.5	26.8	29.8	26.2	36.3	23.2	23.6	29.3	21.6
退休	25.8	35.1	25.8	34.9	27.0	34.0	31.1	27.9	40.4
家庭补助	11.6	10.0	8.1	12.5	8.9	7.4	7.9	9.2	11.5
失业补助	10.6	11.9	3.7	6.5	8.2	1.9	2.1	6.3	8.6
其它	29.7	16.2	32.6	19.9	19.6	33.5	35.3	27.3	19.9

资料来源：《欧洲共同体文件》，1983年4月。

五、社会保障制度发展的因素

意大利社会保障制度的发展有国内外两方面的因素。国外，西欧较早建立起福利制度的国家和苏联、东欧国家福利制度对意大利的双重影响；国内，经济发展、政治斗争以及人口结构变化对社会保障制度是一有力推动。下面着重分析

一下国内因素。

（一）经济因素。战后，意为了恢复与发展经济，除引进先进技术外，需要改善作为生产力基本要素的劳动者的生活福利，提高劳动者的素质，以适应经济发展的需要。从宏观上看，社会保障制度的发展与经济发展同步。经济发展增加了社会财富，税收和交纳的福利费增加，福利开支就有了较充足的财源。但是，从微观上看，在某一时期，社会福利的发展与经济发展的步伐并不完全吻合。在经济发展缓慢或处于危机时，由于失业人数和需要救济的人数增加以及其它因素制约，社会保障开支还可能增加。1955—1963年，意经济发展比较迅速，国内生产总值年平均增长6%以上。社会保障范围扩大。开支增加。60年代中期，这种同步增长均势被打破。1965年，经济发展趋于缓慢，但社会保障开支却有较大增长。这一时期意大利受“凯恩斯主义”影响是重要原因。1965年被公认为“凯恩斯年”。1966—1969年，经济与福利又开始协调增长。在70年代前半期，意经济同西方各国一样，经受了严重危机，而社会保障制度的发展并未止步。在70年代后半期经济处于滞胀时期，社会保障水平随之下降。80年代初期，经济开始衰退，但福利开支却在上升。

（二）人口和职业因素。现代社会福利制度是基于人口和职业结构之上的。意人口出生率的下降，人的寿命的延长，人口老化现象的产生，使需要救济和补助的人越来越多；而劳动市场的变化，第一产业人口减少、第三产业人口增多又带来领取工资的人员增加，从而使社会开支膨胀。50年代和60年代上半期，人口年平均增长率为8.5‰，60年代下半期开始下降，1979年仅为2.3‰，之后逐渐变为零。单身和合法分居以及不愿要孩子的只有一对夫妇的家庭增多是出

生率下降的重要原因。1971年单身和一对夫妇的家庭分别占家庭总数的12.7%和22%，1981年则上升为17.9%和23.8%。60岁以上老人1951年占人口12.2%，到1981年则上升为17.4%。人的寿命从20年代平均54岁上升为80年代中期的78岁。1986年65岁以上老人占13.1%，到2001年预计将上升为16.8%，人口老化的过程还将继续下去。人口老化带来退休人员的增加。1951年意有退休人员370万，到1984年增至1798万。50年代初期，意还是一个农业工业国，在60年代初期，工业才居主导地位，而60年代中期，第三产业蓬勃兴起，1966年其就业人数一跃超过了工业。1952年，拿工资的职工占总劳力的44.7%，1980年则增加到60.2%。整个第三产业职工占职工总人数由1959年的32.2%，上升为1980年的55.1%。

（三）政治因素。首先，意共、社会党、工会等左翼民主力量对社会福利制度的建立起了重要的推动作用。天民党和一些小党也对福利制度的形成和发展施加了积极影响。其次，意党派林立，斗争复杂，对社会福利制约很大。各党派的矛盾和利害冲突，在关于福利制度的具体主张方面，在利用福利制度争取选民为我所用的策略上，都有明显的表现。1968年大选时，围绕退休制和医院的改革，意共和总工会等同政府和工业家联合会等进行了激烈斗争。通过罢工抗议政府强行通过其法案。次年，政府不得不修改已通过的法案，采纳了左翼力量提出的许多要求。1983年，削减公共开支（其中包括社会福利开支）成了竞选活动中各方政治力量斗争的一个焦点。执政党与在野党、执政党内部各党与多派之间的矛盾和分歧纵横交错。一般地讲，在竞选年份，社会福利增长较快，因为出于争夺选民的目的，各党都在竞相提出

增加社会福利的主张（见下表）。

竞选和非竞选年份社会福利开支的比较

	选举年份	非选举年份	所有年份
救济平均增长率	9.1%(5/7)	7.5%(8/21)	7.9%(13/28)
收入保障（包括退休金等）的平均增长率	9.3%(4/6)	8.3%(7/19)	8.5%(11/25)

注：括包内系增长超过平均数的年份同各自的总年份比，如5/7，即7个选举年份有5个超过了平均增长率9.1%。
资料来源：《意大利社会》，意文版，第197页。

各政党和政治力量对社会福利制度的长期干预，促使以福利进行政治交易的一种"政治救济市场"的形成。这也许是意大利有别于西欧其它国家的一种"土特产"。这种市场在南方的残疾人、退休保险和农业工人失业补助方面得到典型反映。福利的申请者向政党或政界人物提供选票，从而使自己的要求如愿以偿。这种"供求关系"的实质被那些纵横交错的网络掩盖着。意残疾、退休保险人数超过老年退休保险人数，就是社会福利制度在"政治救济市场"的干扰下畸形发展的结果。

六、面临的问题

随着技术的进步引起社会结构的重大变化和后工业社会产生的一系列新的社会问题的增多，西方社会保障制度也因此遇到了许多棘手的问题而陷入危机。意大利也不例外。归纳起来大致有三个方面的问题：财政问题，体制问题，管理

问题。

（一）财政问题

社会保障费用不断增加，政府的公共开支随之上升，财政赤字日益严重。政府企图通过削减公共开支，增加税收渡过难关，引起人民群众不满和反对。1980年意社会保障开支占国内生产总值的16.5%，1981年增至29.1%，1985年有所下降为27.6%。1984年政府财政赤字高达90.8万亿里拉，1985年又增至112万亿里拉。自1980年起，意社会保险总局的亏空开始增长。据称，有40%的企业难以按时交纳社会福利费，拖欠债务达13.2万亿里拉。1985年，该局赤字高达38万亿里拉。交纳社会福利费的人数随着人口老化在日益减少，而交纳的此类费用在工资中占的比重却越来越高。预计到2000年，一个劳动力就要养活一个退休人员。现在交纳的福利费一般占工资的25%，到了本世纪末可能将达到50%以上。而且在雇主、个人和国家分摊的社会福利费的比例上，雇主的在下降，国家与个人的在上升。这就加重了国家和个人的负担。削减公共开支，减少预算赤字，各方意见似乎比较容易统一，但一涉及削减的具体部门和项目，分歧和矛盾就难以解决。人们普遍认为，社会保障开支的增长是一条“单行路”。

（二）体制问题

意社会保障制度的有关组织机构重叠、臃肿，中央和地方条条块块的体制导致职责不清。保障制度本身也因规定繁杂、标准不一而存在苦乐不均现象，这不但加剧了劳动者和政府之间的矛盾，也影响到劳动者内部的团结。这一问题在

意大利比其它国家似乎更为突出。苦乐不均主要表现在各类人员的义务和权利很不统一。有的尽义务多，享受少，有的尽义务少而享受多。同样的条件却有不同的待遇。这一不公平的现象不仅在部门和行业之间存在，而且在地区之间也存在，特别是南北之差悬殊。在退休保险方面苦乐不均现象尤为严重，退休年龄限制不同，退休要求的工龄也各异，退休金同收入挂钩计算的标准又不一致。在公共部门、私营部门和独立经营者之间的差别比较明显。失业补助方面，长期失业和短期失业、全失业和半失业之间的待遇相差悬殊。短期和半失业者较长期和全失业者可得到较多的优惠待遇。所谓“从摇篮到坟墓”的“一揽子”福利，只有公、私企业和国家机关职工才能有权享受，独立经营者和其它一些阶层如临时工、正在寻找工作的青年人等则无权享用而被排除在社会保障制度之外。南部地区经济比较落后，工资水平低，失业人数多，享受的退休金也较低。一般来说，工农业比较发达的北部和中部，享受退休保险的人较多，待遇相对优厚，医疗保健搞得也比较好；南方享受救济的人较多，待遇比较低劣，医疗保健也搞得较差。

（三）管理问题

这一问题同体制紧密相连。体制上的弊病必然导致管理上的官僚主义和开支上的巨大浪费以及效益上的低劣，加之合格的有经验的管理人员不足，福利措施的效率和质量就难以得到保证。以国家社会保险总局为例，具有高素质的管理人员十分奇缺。1982年编制为40789人，而实际只有37200人。监督员也只有900人。人员短缺造成大量退休案卷积压，有的申请办理退休手续的人需等半年甚至更长的时间。议会立法

过于繁锁，仅据1982年7月31日统计，有关的立法就达2249项。这么多的立法带来的是手续复杂，妨碍保险机关独立自主地迅速地处理有关事宜。更为严重的是在众多的立法措施中，只有家庭补助、工伤事故、国家工作人员退休和战争参予者退休这几项有统一的法律规定。在医疗保健方面，管理上的混乱和开支上的浪费更为惊人。不久前在那不勒斯一带揭发出地方保健站的丑闻轰动全国。作为医疗保健开支的一个具体执行和监督机构，地方保健站弄虚作假，欺上瞒下，营私舞弊，使国家财产遭受重大损失，居民受害不浅。意医院管理也比较混乱，特别是公立医院，人员比私立医院多，但效益 却 比 私立医院差。公立医院每100张病床平均有12.9个医生，43.5个医护人员；私立医院每100张病床有9.7个医生，25.1个医护人员。人们一般地都愿求助于私人医院。意私人辅助性的医保机构，在人们对其需求增长的形势下，纷纷建立，如针灸中心，忌食和草药治疗中心，运动医疗中心，心理学治疗中心等。在救济方面，由于体制问题，各类救济组织日趋官僚化，用户和有关机构之间层次多，相互脱离，有的机构纯系代理性质，这就很难满足后工业社会所提出的日益增多的需求。这些需求既有个性又相互关联。在首都罗马的大街上可以看到衣衫褴褛的乞讨者和流浪汉，在总理府门前的广场上竟有人被冻死，这些现象从侧面也反映了社会救济工作的管理不善和漏洞，管理混乱，服务质量低劣。它们无疑都与资本主义的根本制度相联。人们一方面看到福利开支不断上升，另一方面都感到享受的福利越来越差，因而怨声不断，要求改革的呼声日益高涨。

七、政府的对策以及改革设想和方案

意大利社会保障制度陷入危机的原因综合起来，主要有二：（一）西方国家经济发展的衰退，即西方社会开始向后工业社会过渡所产生的问题及其后果（虽然在意还不很突出）。用于社会保障的资源减少；基于凯恩斯和贝弗里奇理论的国家干预的余地在缩小，从而带来财政困难和组织、体制方面的危机。（二）西方社会的进化导致社会、家庭、个人需求发生变化。意从一个由相互分离的单一的行业组成的旧社会向集中、划一结构的新社会过渡，由等级森严的封建社会向思维、行为较开放的资本主义现代社会过渡，家庭模式的多样化使其需求和作用也发生了变化。家庭原有的作用削弱了，但社会又未能立即提供必要的服务来代替这种作用，矛盾就显露出来了。从社会福利三大支柱来看，在退休保险方面，直接参予老人退休规划的要求提高了，对服务质量的要求也不同了；在医疗保健方面，要求保持和维护健康的需要增多了，保健和医疗的比重正在变化；在救济方面，要求有效的、多样化的和个人化的服务增多。旧的一套社会保障制度就难以适应这种新形势的需要。

为了解决社会保障制度遇到的困难和问题，意政府首先采取了一系列紧缩性的政策措施：（一）1978年限制退休保险金同生活费挂钩的指数化。如一人享有几种退休保险者，则只能允许一种退休金同生活费用指数挂钩。（二）1981年限制对最低退休金的补助。（三）1983年对有收入的领取最低退休金者的待遇给予限制。如其收入超过退休金的三倍，则取消享有退休金的权利。（四）对病假进行监督，提高药

品、处方优惠卡个人应交份额。（五）对享受家庭补助的人定出收入限额，超过限额者不予补助。（六）提高对残疾人退休保险的要求条件。与此同时，政府着手对社会保障制度，特别是对占比重最大也最复杂的退休制度进行改革。在改革之前组织有关专家学者和经济企业界人士以及工会方面的代表人物座谈讨论，为改革制造舆论。这些人提出的看法和主张归纳起来有几下几点：

（一）将“国家福利”引向“社会福利”，即把规划、管理和监督个人、家庭、集体福利的职能从国家逐渐转向社会，减少公共干预，使基本的公共服务现代化，逐渐减少企业、家庭和公民向国家交纳的保险金。国家只就基本的服务和社会保障提供最起码的最低限度的公益福利，超过此限度的，公民或社会团体可自己选择或组织服务，此类服务由集体加以协调和管理。具体地讲：1．在退休方面，首先把社会保险局管辖内的退休和救济部分分开，救济部分由国家承担；其次，使公共保障手段、职责多元化，即保留必需的公共最低退休金，然后第二阶段的退休金由企业、行业以合同形式解决；第三，退休制度个人化，即申请保险者自由登记，同主管退休部门订立合同。2．在医疗保健方面，大大减少公共服务，提供选择不同标准的服务的可能性，以满足人们多样化的要求。3．在社会救济方面，建立现代化的文明救济网，使救济工作多元化，采用不同的手段，发挥各方面的积极性。这一意见的核心是减少国家的干预。但是，在国家干预社会政治、经济生活比较多的意大利，人们仍然习惯于这种体系，抽样调查结果证明了这一点，因此，要想改变，实属不易。

（二）建立补充退休制度，即在现有的退休制以外，设立

"补充退休基金"，其目的不是代替社会保险局管辖的现行制度，也不是将此制度私有化，而是为了减轻现有制度的负担，促进补充保险制度的发展。这样做的好处就是既可把社会上的游资收集起来解决社会福利遇到的财政困难，又可将此类资金用于国家的长期建设，还可以减少通货膨胀。对个人来说则可提高储蓄的质量，因为这一部分收入可以争取在所得税方面享受优惠。对企业来说也有利，因为交纳的补充退休金构成了成本，这样就可减少交纳法人税和地方税，而且这部分费用不作为收入计算，因此在计算离职金时可不予计算在内。补充退休基金完全应当在个人自愿交纳的基础上建立。保险费可以全部由企业支付或由企业和职工共同支付。这一基金的管理单位可以是社会保险局，也可以是企业、工会、公共投资基金会或金融机构联合管理。这样的联合管理制度还可以减少劳资冲突，使工业关系发生新的变化。目前，意一些财团如"蒙特爱迪生"，"埃尼"等已经开始建立这种性质的退休基金。而在其它国家则已经比较普遍了。这是退休制的"资本化"过程。

（三）发展私人性的人寿保险事业。社会保障制度的危机加深使一些人对自己将来的退休问题感到不安。人寿保险可以在一定程度上解除人们的这种忧虑，起到现行退休制的补充作用，同补充退休制的意义相仿。意人寿保险公司虽比西欧其它发达国家的数量少，但近年来的发展速度却是相当快的。在1965年到1985年的20年中进款增长17倍。1965年保险公司的进款金额只有1500多亿里拉，1985年则上升为25000多亿里拉。意全国有54家人寿保险公司（1985年12月31日统计），其中有45家为股份公司，两家为公共性质的公司，两家为互助性的和合作性的公司，其余则为外国公司。从意大

利的情况来看，集体人寿保险的潜力也不小。这种集体保险发展下去有可能构成意保险制的另一支柱。

（四）修改现行社会福利制度。意早在70年代后半期就有人提出比较系统的退休制改革方案。经过10年的酝酿讨论，各种方案纷纷出现。以天民党人克里斯托弗里为首的议会委员会提出了一个退休改革方案，社会党人、当时的劳工部长德米凯里斯提出了另一方案，两个方案各有千秋。1986年11月，政府通过了德米凯里斯提出的退休改革方案并提交议会讨论。尽管该方案得到工会方面的支持，但在议会讨论时，意见却难以统一。未被议会通过，而留作以后继续讨论研究和修改。这一方案实际上是各种意见的妥协，其基本内容是：1.确认“私人保险的自由”，即把私人保险作为目前由官方控制的保险的补充。2.建立统一的退休制度，由国家社会保险局统管起来。3.逐渐提高退休年龄：到1998年男女均为60岁。到2007年，男女均为65岁。4.提高交纳退休保险费的最低年限。由原来的15年延长至20年。5.逐渐降低领取退休金收入（即领取退休金时以收入为标准的计算基数）极限。6.所有在编职工交纳同等份额的退休保险费。7.对因疾病事故致残而领取补助的时间不再加以限制。8.将20至30岁的之间待业和失业时间计算为退休工龄，但最多不能超过5年。9.提高职工交纳退休保险费的份额，但最高不能超过3%。另外，就提前退休、退休金同其它收入挂钩、记者、演员、法官、警宪等的特别退休制都做了一些新的规定。这一改革方案如经修改后能取得议会通过，或许可以缓解一下在社会保障制度问题上的矛盾。但由于资本主义社会制度固有矛盾是保障制度产生危机的根本原因，因此，社会保障制度的弊端很难在短期内得到较大程度的克服。又由于这一制度

涉及400万人的切身利益，它又很难走“回头路”。正如意大利学者多梅尼科·米内尼说的，意社会保障制度是“一幢无法生产的摇摇欲坠的大厦，因为400万人都依靠着它的四壁。”

意大利社会保障制度同其它西方发达国家的保障制度一样，是在资本主义发展过程中出现的。它反映了技术发展后生产的社会化要求劳动力的再生产也走向社会化的客观规律。

意社会保障制度的发展在一定程度上改善和提高了劳动人民的工作条件和生活水平。保障制度促进了社会财富的再分配，在解决一系列现代社会问题上有其科学与民主的一面。这既是现代化生产方式的产物，也是劳动人民长期斗争的成果。保障制度的物质基础，归根到底是劳动人民创造的。福利基金的三大来源：劳动者个人、雇主交纳的福利费和国家从税收中的拨款都是劳动人民用劳动创造的财富。意大利国家干预较多，但国家的税收也很高，意有“百税之国”的称号，税收的增长速度在西欧国家中居于前列。因此，享受福利待遇是劳动者应有的权利，是天然合理的。需要指出的是，劳动人民享受有限的福利待遇，并不能消灭贫困化的趋势。意大利工会方面的一份报告称，从1971年到1981年，劳动费用在商品成本中占的比重，由44.6%下降到35.2%，可见工人的收入在国民收入中占的比重下降了，相对贫困化依然存在。又据欧洲共同体的一份统计材料称，1978年，意低于平均收入50%的贫困家庭在所有家庭中仍占21.8%。社会保障制度的实行，更改变不了受剥削的地位，也不会触动资本主义的本质；而且劳动价值转化为工资，加上福利补助而变为收入，则进一步掩盖了资本家剥削劳动者剩余劳动

的实质，使资本家得以用更为“文明”的手段对劳动者进行剥削。所以，我们在分析认识意大利社会保障制度时，一定要从马克思主义的历史唯物主义和辩证唯物主义的观点出发，看到这一制度产生的历史必然性和其在社会发展上所起的两重性的作用。

第十一章

瑞典的社会保障制度

瑞典发展成为福利国家的历史，从本世纪30年代算起，至今已50多个春秋。在这半个多世纪中，瑞典逐步建立起一套完整的“从摇篮到坟墓”的社会保障制度，发展成为“福利国家”的典型。

瑞典被认为是西方福利国家的样板。它是怎样发展起来的？取得了哪些成绩？还存在什么问题和弊端？如何评价它的成就？从它存在的问题中应汲取哪些教训？这些都是值得研究的课题。

一、从早期到20世纪初

如同大多数国家一样，瑞典的社会保障制度萌发于15、16和17世纪的“济贫法”。当时制订这些法律，是为了救济赤贫，解决赤贫所带来的社会问题，维护社会秩序。但由于当时的经济发展水平低下，财力不足，所提供的救济是微不足道的。

起初，瑞典的济贫等各种慈善事业和活动都由天主教会承担，教会包揽一切。16世纪基督教改革运动后，大多数国家皈依新教，原教会的财产遭剥夺，无法继续过去那样的慈

善工作。但在瑞典，各教区不仅履行各种宗教职责，而且继续承担济贫、救死扶伤、教育和其他福利性任务。此后相当长一个时期，济贫成为教区的首要任务，也是它最大的开支项目。18世纪中叶济贫工作正式被列为教区的法定职责。

19世纪瑞典进行了一系列的社会和经济改革。这些改革耗尽了各教会的财力，使之濒于破产。济贫工作逐步成为中央和地方政府的一大难题。

19世纪初，瑞典人口骤增，农业和乡镇作坊难以容纳剩余劳力，缺地的农业无产者队伍迅速扩大，歉收之年，赤地千里，饿殍万计。济贫工作完全取决于财力，时宽时聚。经多年辩论，1847年议会通过一项新的“济贫法”，明确规定穷人享有受救济的权利。与此同时，还实行了一些其他改革，如初等义务教育制、改革法典、保障妇女的合法权利以及信仰自由。

1862年地方政府进行改革，实行政教分离。这一改革极为重要，因为从此各级地方政府接管了教会的职责，它不仅有创办教育、筹建医院和济贫的义务，更为重要的是有征税的权利，其财源有了可靠的保证。

1867年粮食再度歉收，不少人背井离乡，移居美洲。在国内，工业化虽为部分人提供了就业机会，但要求救济的人数不减，引起教会不满。迫于强大压力，1871年议会再次通过新“济贫法”，一方面减轻教会负担，另一方面安置老弱病残，动员体力强壮的人自谋生计，度过难关。不久，工业化取得进展，尤其是木材和钢铁工业的兴起，增加了财源，兴建了济贫院和医院，局面得以扭转。

现代工业兴起之后，贫困无地的农民成为工业的廉价劳力。产业工人云集大城市，为各类人民运动的发展创造了条

件。各种组织，如合作社协会、禁酒协会、独立教会和成人教育组织似雨后春笋般地涌现。其中最重要的是工会运动。这些人民运动形成了一支强大的力量，对推动政治和社会改革以及社会政策的发展起着不可估量的作用。特别是1889年社会民主党的成立更是标志着瑞典政治和社会生活的一个新阶段。1909年大罢工失败，工会会员人数大幅度下降，促使社会民主党选择了政治和社会改革的道路，整个改革呈现一派新的局面。

在改革浪潮的推动下，过去自发组织起来又因废除行会制度而解体的疾病津贴社团纷纷恢复。政府的资助使这些团体更加壮大。工会为了争取权利，扩大影响，壮大组织，也积极筹办"失业津贴"。不久也正式取得社会民主党政府的资助。经过工人的斗争和政府的干预，从1901年起，工伤事故和病假津贴由雇主承担。早在1889年，受德国俾斯麦所推行的社会改革的影响，为了缓和日趋激化的劳资冲突，瑞典曾经设想建立老年年金。20世纪初，这个问题再次提上日程。

第一次世界大战爆发后，瑞典国内的政治斗争暂时呈现平静局面，各政党一致同意对内实行"休战"，对外执行中立政策，从而置身于战争的漩涡之外。但是瑞典进口原料奇缺，出口市场被隔断，政府忙于应付内外各种问题，无暇顾及社会福利，致使社会政策的立法工作毫无进展。

战争结束后，瑞典的政治和经济局面对社会改革仍极为不利。经济上虽摆脱了萧条的困境，工业生产和出口增长较快，但失业率极高，破历史记录。政治上各政党和各界选民对社会问题缺乏兴趣。迫于困境，工会只关心工资和就业，雇主则一味要求削减公共开支。在1920年到1933年的短短的10多年中，劳资矛盾尖锐，罢工和关闭工厂事件接连不断。

各政党的关系日益紧张，政局动荡不定，政府象走马灯似地频繁更迭，历届的少数派政府得不到议会的支持，也无法执行一种长期性政策，更谈不上着手进行社会改革。直到1932年，社会民主党提出老年年金方案，才算有了转机。这一主张不仅使该党在选举中获得大胜，而且成为瑞典实行社会政策的具有重要意义的一件大事。

二、凯恩斯主义和“贝弗里奇报告”的影响

30年代，大萧条的阴影笼罩着瑞典。瑞典遭受的打击虽不如其他西方国家那样严重，但大量失业问题严酷地摆在人们面前。工会对大批失业者的痛苦无能为力。养老金问题也悬而未决。但是这种局面却迫使人们去寻求改革，从改革中找出路。当时斯德哥尔摩经济学派和英国的凯恩斯及时地提出一种新的经济理论，为瑞典社会民主党送来了及时雨。他们认为庞大的福利开支、赤字支出不仅不会阻碍经济增长，相反会促进需求和投资，因而是减少失业、刺激生产和增加国民收入的手段之一。以这种理论为基础，社会民主党提出了一项新的富于建设性的纲领，主张通过国家干预，实行膨胀性的经济计划和积极的劳工市场政策，把瑞典从危机中解救出来。他们不依靠紧缩、进口关税和紧急救济等这些常用的方法来解决失业问题。相反，他们认为，最为重要的是举办公共救济工程，给失业者以工作，并按市场价格支付工资，而全部支出则通过税收来解决。他们相信，只有实行这种膨胀性的计划和积极的劳工市场政策，瑞典企业才能继续生存，失业率才能下降，经济才能恢复活力，并继续向前发展。在这方面，瑞典的方案与美国罗斯福的“新政”极其相

似，可谓异曲同工。这项方案当时遭到右翼各政党的抨击，社会民主党难于单独推行。但当时在国外，罗斯福的“新政”、德国国家社会党的崛起和希特勒法西斯的上台，从正反两个方面教育了瑞典社会民主党人：社会和政治动乱可能带来严重后果。为此，1933年，社会民主党放弃了自由贸易政策，以实行农产品价格补贴，来换取农民党对战胜经济危机计划的支持，双方达成了“危机协定”。这项协定缓和了国内政治气氛，巩固了政府的地位，提高了它的威望，为克服经济危机和执行长期政策创造了条件。

30年代实际上是社会改革的准备时期。当时社会民主党政府的社会大臣古斯塔夫·莫勒提出了建立“人民之家”的计划。“人民之家”，顾名思义，即人们可把社会视为自己的家，社会在失业、疾病和养老方面满足他们的需要。在这项计划的总的安排下，社民党在年金、社会救济、医疗保健、教育等方面提出了一系列激进的改革方案，目的是缩小阶级差别，使全体公民享有更多的社会保障和均等的机会。“人民之家”计划的提出，说明了社会民主党已降低了原先有关国有化的调门，甚至放弃了这一主张，它的主要兴趣已转到实行社会福利政策上来。

在“人民之家”的口号下，1934年对住房建造实行补贴，建立了失业保障制度。1935年政府大幅度增加退休人员的基本年金。1936年通过法律调整农业劳动者工时。1937年扩大对家庭的福利补贴，年青夫妇安家可申请国家贷款。同年通过新的年金立法。1938年规定全体职工享有两周的带薪假期。尽管如此，30年代所实行的改革还是很有限的。二次大战爆发时，不少改革不得不推迟。

一些年来，人们由于不同的政治倾向，对瑞典的20年代

和30年代作出截然不同的评价。社会民主党人认为20年代是“失去的10年”，而30年代是对付经济萧条取得成功的10年。自由党人则对20年代持较为肯定的态度。社会民主党对付经济萧条的计划多年来也一直是政界和学术界热烈争论的课题。不少人对此计划的独创性和效果在多大程度上受凯恩斯学说的影响，也存在完全不同的看法。然而，无论如何，这项计划对瑞典摆脱当时的经济困境是作出巨大贡献的，也是社民党的一大政策。

第二次世界大战期间，瑞典的社会改革基本处于停滞状态。但大战对战后的社会政策还是产生了巨大影响。（一）人们对庞大的公共开支已习以为常。（二）战时所实行的计划经济加强了政府对社会各个方面的控制和干预。（三）各政党组成了战时联合内阁，其协调一致工作的精神为战后的“福利重建工作”扫清了道路。

由于瑞典未卷入战争漩涡，战后，无论在政治方面，还是经济与社会方面，都处于独特的有利地位。它有充分的时间对战后时期的工作进行从容的规划。是实行国有化，还是继续走社会改革的道路、扩大各种福利措施、最终建成福利国家，是当时社会民主党面临的抉择。

1942年英国的经济学家威廉·贝弗里奇发表了“社会保障及有关各种服务”的报告。这个报告对瑞典的社会改革产生深远的影响。通观40和50年代，人们不难发现瑞典进行的一些改革与英国在“贝弗里奇报告”指导下的立法有许多相似之处。无论在理论上还是在实践中，瑞典已全盘接受贝弗里奇的思想，它的许多社会改革都是在这种思想的指导下进行的，带有贝弗里奇思想的烙印，其中以年金立法和家庭津贴的立法最为突出。

二次大战后，尤其是1946年到1950年，被认为是大改革时期。在“贝弗里奇报告”的影响下，当时进行的改革极为广泛，在老年年金、儿童津贴、医疗保健、房租补贴、普通教育以及高教科研等问题上通过不少新的立法。30年代所规划的社会福利项目大部分是在这个期间付诸实现的。

1946年社会民主党更迭领导班子，由塔格·埃兰德取代已故的佩尔·阿尔平·汉逊担任首相。此时社会民主党在财政大臣厄恩斯特·魏格福希的主持下提出了一个包括27点内容的如何改造社会的战后纲领。魏格福希在瑞典创建福利国家的过程中，曾起过非凡的作用。他既是瑞典独特福利理论的倡导者，又是使福利制度具体化的规划者。事后证明，他提出的一系列政策不仅对瑞典经济和社会发展具有至关重要的意义，且而也为许多国家所仿效。

战后纲领把充分就业置于首要地位。它放弃了国有化的口号，主张通过“政府规划”来实现计划经济、强化政府对经济的影响，以确保充分就业与平等分配，确保人民生活水平能进一步提高，企业能取得更大的效益，并使管理工作更加民主化。

住房是战后政府所关心的最重要问题之一。战前，瑞典住房拥挤不堪。战争期间曾制订新的住房原则，规定对住房建设发放贷款和资助，低收入的家庭可以得到住房津贴。战后，政府大兴土木，力求解决房荒。尽管作了巨大努力，修建不少住房，但农村人口大量涌入城市和生活水平的提高，使房荒只得到暂时的缓解，未能彻底解决。

社民党历来重视教育，认为它是消灭阶级差别的手段之一，因此学校体制的改革是改革的另一重要领域。经议会决定，实行综合学校制，头6年所有学生接受同等教育，然后

进行分科学习。一切教育实行免费。为了保持科研工作的高水平，加强产品在国际上的竞争力，政府对高等院校及科研机构也实行改革，设立政府基金，支持科研发展工作。

社会民主党预见到战后会出现大量的失业者，早在战时就建立劳工市场委员会。战后立即举办大规模的救济工程，解决失业问题。

50年代初，为实施1947年通过的全国疾病保障立法，政府制订具体措施。50年代中期，济贫工作有新的进展。1956年通过了“社会救济法”，更加明确规定救济工作中公民的权利和市政当局的责任。

在这个时期，各政党在发放家庭津贴、年金和疾病补贴等问题上意见完全一致，但在发放原则上却出现了分歧。战前，通常的作法是必须进行家庭经济情况调查，普遍发放是极其例外的。战后却截然不同。社民党的社会大臣莫勒主张在所有社会福利方面采用普遍的原则。这不能不认为是瑞典福利政策上的一次突破。从此，在大多数问题上，普遍享用的原则得到了贯彻。任何人不管其收入如何，都可享受年金、病假工资和儿童津贴，享受同样的基本社会保障。

40年代末和50年代期间，年金问题越来越成为一个牵动全局的支配性问题。随着人口年龄结构的变化，领取年金人数日益增加，年金支出也随之膨胀，人们对年金的期待也越来越高。关于年金制度如何改革分歧较大，是实行“普遍制”，还是采用部分保险、部分根据家庭经济情况来决定是否补贴的制度？经过激烈争论，1946年议会一致通过基本年金制，每个公民的最低生活得到了保证。为了抵销通货膨胀的后果，1950年对年金实行指数化。1954年政府又同意年金可随工资的增长而定期得到补贴。同年还规定，生活拮据的

年金领取者可享受住房和家庭津贴。

多年来，由于退休的体力劳动者只能领取仅足以糊口的一般老年年金，公务人员等却能另外享受相当于其原先收入2/3的职业年金，引起了矛盾，因此工会一直在为体力劳动者享有同样的职业年金而斗争。随着在职工人工资的迅速增加，退休工人的老年年金相当于在职工人正常收入的比重不断下降，甚至下降到1/10，这使矛盾进一步激化，终于在50年代中期爆发了一场瑞典政治生活和社会政策史上最为激烈的争论，工会要求实行与工资挂钩的全国附加年金计划。经反复较量，1958年这项立法终于以一票的微弱多数通过。附加年金的实施，又带来新的不平等，因此1968年又通过立法，对只享受基本年金而不领取或领取少量附加年金的人员实行年金附加津贴。1970年劳资双方协商同意体力劳动者可领取职业年金。

三、社会福利政策的进一步实施与受挫

60年代上半期，社会民主党和共产党在议会中掌握绝对多数。社民党首先利用这种多数大力加强公共部门，教育、医疗保健、老年年金和住房津贴统由国家包揽。按他们的说法，没有一个庞大的公共部门，人们就不可能有保障感。当时一切改革决定都是各党一致或几乎一致赞同的，即使有异议，也只是具体细节而不是原则。

教育改革在60年代取得的成就中最令人瞩目。为了实现文化教育方面更大的平等，工会曾斗争多年。继1950年的学校体制改革之后，1962年实行义务综合教育，消除上流社会

与下层阶级儿童就读的各类学校的差别。政府还提供助学金和贷款，鼓励人们升入高中和大学深造。但工会的愿望并未完全实现，工人子女上学者甚少，教育方面的差异依然存在。

卫生保健事业迅速发展。1955年实行全国医疗保健制后，医学科学研究取得重大进展，也添置不少先进设备。卫生保健费用成为社会开支中增长最快的项目，比国民生产总值的增长速度还快一倍，最后中央政府不得不加以控制。

房荒是长期存在的问题。多子女家庭和孤寡老人的住房条件尤为恶劣。60年代初修建不少公寓楼房，情况略有改变，但仍满足不了需求。为此60年代中期决定在以后的10年中每年盖10万套。由于新建住房租金昂贵，因此形成这样的局面：昂贵的新公寓供过于求，规定房租限额的旧公寓求大于供。最后决定逐步废除房租限额。自1969年起实行房租补贴制。

此外，60年代的改革还包括全体职工每年享有至少4周的带薪假期，每周工时缩短到40小时。议会还把早先的各种社会保障条例合并成为一套全面的保障制度。

1968年大选，社民党提出“为建立一个更加公正的社会而争取更大平等”的竞选口号。大选后，奥洛夫·帕尔梅接替任首相达25年之久的埃兰德而上台执政。首相的更迭导致政府在社会政策上更激进。

首先，政府禁止私人医生开业，对零售药商实行国有化，把医疗保险事业置于国家控制之下。其次，同意体力劳动者享受职业年金。1974年更加扩大了社会保障的范围，在全国实行牙科防治保险。经历届政府长期努力，失业保障在全国得到实现。多年未增长的病假津贴大幅度地提高。为了

实现男女平等，鼓励妇女参加工作，促使夫妇双方共同分担家务劳动，在税收制度上实行夫妇单独申报制，增发新的双亲津贴。社民党政府还提出一项宏伟计划，在1980年前投资20亿克朗，将地方掌管的日间托儿所名额增加到10万名。同时政府又实行更加激进的税收累进制，以争取更大的分配上的平等。这一切把社会福利推向一个新阶段。

70年代，政府采取的另一激进措施是逐步实行工业民主。在劳动场所实行民主是瑞典工会联合会在1971年代表大会上提出的纲领。在工会的推动下，“就业保障法”于1974年生效，规定资方不得随意解雇工人，工人可向法院提出控告。如因生产萎缩而不得不解雇工人，雇主必须遵循“最后受雇者先解雇”的规定。同年还通过两大法案，一是鼓励雇主更多地雇用伤残者，另一是保护工会干部不因他们担任工会职务而受任何歧视。1977年通过了“雇员参与决策法”（或称“共决法”），要求资方定期向劳方通报经营和财务状况，并在讨论公司和工人等重大问题时，征询工人意见，共同作出决定。70年代争论最激烈的问题是“工资收入者基金”。这项提案要求每个企业每年向工会交纳一定数目的款项作为基金，劳方可用此款认购股票，逐步削弱资方对企业的所有权。提案于1984年经议会通过执行。

瑞典虽在社会福利方面取得不少成就，但问题也不少。60年代曾就社民党的社会政策成就进行过一次辩论，中心问题是“在与资本主义妥协的基础上能否实现社会民主式的平等”，人们对此持怀疑态度。1964年全国税收委员会发表报告称：“在富有的福利国家中尚存有‘贫穷的岛屿’，相当一部分人，其中不少是儿童，仍生活在贫困线之下”。这个报告引起社会的极大关注。为此，工会、政府以及大学研究

人员纷纷着手调查研究。1966年政府成立“低收入调查委员会”，对产生贫穷的原因进行了广泛调查。结论是：低工资和社会津贴不足是收入和生活水平低下的根本原因。政府当然不能接受这种结论，从1971年起，就委托国家统计局进行调查，定期汇报。1967年政府还设立一个委员会，对各种社会福利进行全面审查，并要求该机构在10年内就社会救济和地方的社会服务如何改组提出建议。

此外，人们对排队看病、教员数量不足、公共设施发展缓慢、收入不均等有所不满。由于一系列的社会改革，社会开支大大增加，税收负担日益加重，工会及广大会员早已感到不安，要求把这些负担加到雇主身上，而雇主也对不断增加的各种经济负担多有怨言。尤其是劳动成本的增加给瑞典工业在国外的竞争力带来严重后果。石油危机的爆发更加剧瑞典的经济困难，出现了滞胀局面。经济情况的恶化使社会对福利的奢望与经济现实之间的矛盾更加突出，给社会政策和福利带来影响。

社会福利的改善虽得到绝大多数社民党党员和工会会员的欢迎，但庞大的福利开支所带来的税收沉重、物价飞涨、失业人数增加以及臃肿的官僚机构和官僚作风，也引起群众不满，终于导致连续执政44年之久的社民党于1976年下野。

由中央党、自由党和保守党所组成的联合政府上台后，面临的主要经济问题是：在世界性经济衰退中，国内的传统产业结构急需调整改变，劳动成本和石油价格的上涨削弱了瑞典产品的竞争力，出口的停滞带来了巨大的国际支付逆差，庞大的财政赤字要靠借外债来解决。政府不得不用更多的时间和精力来制订对付危机的一揽子解决办法。在社会福利政策方面基本上承继了前任政府的各种措施，未作任何修

正和变动。

四、瑞典建立“福利国家”的若干因素

在瑞典推行社会保障制度，形成“福利国家”的过程中，下面几个因素起着极其重要的作用：

（一）经济的迅速发展

瑞典幅员广阔，面积约45万平方公里，在欧洲列第五位，但人口仅830万，每平方公里平均人口密度20人。

瑞典地处亚寒带。由于受墨西哥湾暖流的影响，气候温和湿润，无霜期短。尽管可耕地只占全国面积的1/10，但基本食品能自给自足。铁砂、木材和水力等自然资源十分丰富，构成发展工业的基础。瑞典的工业就是在充分利用本国自然资源的基础上发展起来的。

瑞典工业化比较晚，19世纪末和20世纪才开始实行“经济起飞”，但进展甚快。第一次世界大战爆发时，工业化已初具规模。1913年到1945年两次大战期间，工业平均每年以2.5%的速度递增，工业在国民生产总值中的比重由15%上升到35%。这种速度确实是其他国家望尘莫及的。

二次大战后，尽管受到周期性经济危机的袭击，50、60年代还是出现经济发展高潮。经济每年以4—5%的加速度发展，工业生产一直保持着强大的发展势头。农业在国民生产总值中的比重从1945年的15%下降到1970年的6%。公共部门进一步扩展。外贸和国际收支基本保持平衡，就业率高，物价增长缓慢，收入分配更趋平均，各种社会福利进一步扩大。这个时期堪称瑞典经济的“黄金时期”。

从上述可看出，瑞典的工业化虽起步较迟，70年代后经济又陷入停滞，但总的说来，其发展速度较快。据统计，从1870年到1976年，国民生产总值每年增长3%，在西方国家中仅次于美国，人均国民生产总值每年增长2.5%，比世界上任何一个国家（日本除外）都快。从1901年到1975年，工业生产每年增长4.1%，在西方发达的资本主义国家中排第三位，列于加拿大和意大利之后。

经济的飞速发展增强了经济实力，为实行社会保障奠定了物质基础。瑞典的各种福利制度大部分是在"经济起飞"、尤其是在经济的"黄金时期"建立，并不断扩大和完善的。

（二）长期安定的国内政局与中立的国际地位

发展经济，创建"福利国家"，需要有一个长期安定的国内政治局面与和平建设的国际环境。瑞典这个"福利国家"就是在内无宗教、民族、种族和语言纷争，外无战争干扰的情况下建立起来的。

瑞典人是日耳曼部族的后裔，瑞典语是日耳曼语系的一个分支。瑞典人大部分信奉瑞典国教——路德新教。国内民族单一，人口的绝大多数是瑞典族。因此瑞典在种族、语言、宗教信仰、文化传统等方面引起的矛盾和纷争极为罕见。这无疑有助于国内保持安定的局面。

近半个世纪来，瑞典政局相当稳定。社会民主党的长期执政保证了政策的连续性和一贯性。

社会民主党在1917年普选后第一次参加政府。20年代，形形色色的政府频繁更迭，其中两届是社会民主党政府。1932年该党再次上台，结束了长期以来由少数派执政所带来的政局不稳的局面。除1936年农民党短暂理政3个月外，自

1932年到1976年，社会民主党单独执政29年，与农民党组织联合政府9年，领导战时联合内阁6年，共计44年。1982年它又恢复了执政党的地位。这种情况不仅在瑞典现代史上，而且在西欧社会民主主义史上也是独一无二的。尤其是近年来，不少西、北欧国家政治思潮纷纷转向保守，各国工党、社会党或社会民主党相继失利，先后被撵下台，而瑞典社会民主党却能东山再起，就更加令人瞩目。社会民主党先后执政近50年，它所执行的政策对瑞典"福利国家"的形成是有决定性影响的。

瑞典政局长期保持稳定的因素很多，其中重要原因之一是党派斗争格局一直没有大的变化。近一、二十年来，随着形势的发展，瑞典也涌现一些新的党派，原有的党派，有些更名换姓，多次修改党纲，其成份也发生巨大变化，相互间的力量对比有所消长。但把今天的情况与20年代作一番比较，不难发现，在今天瑞典政治舞台上起作用的仍是原先的那些党派，格局基本未变。

从20世纪初迄今，瑞典国内各党派是时而和平相处，时而相互对峙。其间不乏激烈对抗的局面，如围绕着1944年社民党的战后纲领、60年代的附加养老金以及近几年的"工资收入者基金"所展开的斗争，不仅造成了各政党的严重对立，壁垒分明，而且把各群众组织、各阶层人民全部卷入斗争。但在绝大多数情况下，各政党实行"各阶级合作"主义，对诸如外交、国防和宪法改革等许多重大的政治决策，通过对话和协商，尽可能达成一致。即使各政党之间出现激烈对抗的局面，一旦风暴平息，它们的关系又回复到"通常的"分歧状态，寻求妥协与和解。

除国内因素外，未遭战争的冲击也是瑞典创建"福利国

"家"的重要条件。

长期以来，瑞典执行平时不结盟、战时守中立的和平中立政策。本世纪的两次世界大战，瑞典均在战争漩涡之外，幸免于难。一次大战时，尽管官方上层偏袒德方，各政党内部以及各党之间也意见纷纭，但最终都一致支持政府所宣布的中立政策，贸易上在协约国与轴心国之间走钢丝，玩弄平衡。二次大战爆发后，局势对瑞典更加严峻，如何避免全球性冲突的波及已成为压倒一切的问题，尤其是如何处理德国一再提出的各种要求十分棘手。在德国法西斯的强大压力面前，为了避免战祸，瑞典曾不得不在中立政策上作出某些让步，允许德国军团借道由挪威去芬兰，开辟空中通道，在某些水域布雷，并向德方运送铁砂，滚珠轴承等战略物资。这一切的目的就是为了逃避这场战争浩劫。

总之，自1817年以来，长达170年的安定与和平为瑞典经济发展、科技进步、文化教育事业的繁荣、社会福利的实施、人民生活水平的提高提供了保证。

（三）社会民主党的政策

在推行社会保障，创建"福利国家"的过程中，瑞典社会民主党起着关键性的作用。

回顾一下社会民主党的历史，归结起来，做了三件大事：

1. 争取政治民主。19世纪末、20世纪初，它与自由党并肩战斗，为争取平等的普选权和民主立宪而斗争。这项任务以1919年普选制和政治民主的实现而告完成。

2. 争取社会平等。从30年代到60年代，社会民主党一直为创建一个福利国家而努力。30年代经济萧条时期，它根

据凯恩斯学说，参考罗斯福的“新政”，大力兴办公共工程，制订对付经济危机的全面计划，把瑞典从危机的深渊中搭救出来。战后，它一方面利用未被卷入战祸的有利条件，大力恢复和发展经济，使瑞典成为最富裕国家之一，另一方面，在“贝弗里奇报告”的影响下，进行全面改革，把瑞典建成西方福利国家的样板，全体公民享有基本的社会保障。

3．争取扩大经济民主。社会民主党不断致力于扩大经济民主的斗争。围绕“工资收入者基金”的立法展开的争斗就是这场斗争的主要内容之一。

瑞典社会民主党自1932年上台至今，其间除1976年至1982年外，执政近50年。瑞典“福利国家”就是在社民党执政时期形成的，整套的社会保障制度是在它的领导和推动下建立的。因此，从某种意义上说，社民党是瑞典“福利国家”的缔造者和社会改革的推动者，“福利国家”是社民党政策的产物。

当然仅靠社会民主党单枪匹马是完不成上述任务的。它虽是瑞典第一大党，但在议会中并不占多数，必须依靠共产党人的支持。它还必须有强大的后盾。拥有广大工人为会员的瑞典工会联合会是它的坚强后盾。这种强大的政治力量与其他人民运动一起始终是福利改革的有力支持者和促进者。

社会民主党自称信奉马克思主义，实际上其指导思想是改良的社会民主主义。初期它的党纲充斥马克思主义的革命词句，它的领导人中不少出身工农，曾目睹和饱尝资本主义的苦难，迫切要求改变现实。但它深受改良主义的影响，不主张采取暴力手段摧毁旧的国家机器，占有生产手段，而是通过社会改革来“改造”社会。该党第一任领导人雅尔玛尔·布朗亭就力主通过立法而不是通过街垒战斗来实现社会公

正，强调社会改革是通向社会主义的必由之路。

社会民主党也奉行实用主义。它把改善人民生活作为根本目标，认为为了达到这个目标，实际比理论更重要。因此该党始终把社会福利置于高于一切的地位，声称社会主义的目的是谋求福利，为谋求福利所做的一切都是实现社会主义的切实步骤。

瑞典社会民主党的思想和政策深受西欧社会民主主义的影响，尤其是德国、法国和英国的影响。至于北欧国家之间更是相互作用，相互渗透。1889年在为筹建社会民主党而举行的代表大会上，该党的先驱者之一奥古斯特·帕尔姆草拟的一份党纲是完全按照德国社会民主党的哥达纲领制订的。1897年由布朗亭亲自起草的第一份党纲也是根据瑞典的实际，对1891年德国社会民主党的爱尔福特纲领进行多次修改而拟就的。此外，30、40年代，德国社民党领袖勃兰特、奥地利社民党领袖克赖斯基先后在北欧和瑞典居留或任职。这一切无不对瑞典社会民主党的指导思想打上社会民主主义的烙印。至今该党的党纲仍公开声称，该党的目标是"在整个社会秩序和男女相互关系方面都留下民主理想的印记"，"要给每个人能过一种富裕而有意义生活的机会"，"要以一个建立在自由、平等和人们相互合作基础上的社会来取代建立在阶级基础上的社会"等等。

不仅如此，回顾历史，从法国大革命的自由、平等、博爱思想，19世纪俾斯麦的社会改革，到20世纪英国工党推行的福利措施，都曾对瑞典产生过影响，尤其以30年代英国的凯恩斯主义和40年代的"贝弗里奇报告"影响最大。它们为瑞典"福利国家"的发展提供了理论依据和实际经验。

综上所述，瑞典建立完整的社会保障制度，发展成为

"福利国家"并不是偶然的，是有其物质和思想基础的。是瑞典政治、经济、社会等各方面发展的必然结果。始于19世纪后半叶的瑞典工业化是它的物质基础，西欧社会民主主义思潮、英国的凯恩斯主义和"贝弗里奇报告"是它的思想理论基础。而社会民主党则是把这种思想和物质条件结合在一起，形成一套社会保障制度，并付诸实施，创建了一个典型的"福利国家"。

五、社会保障制度的内容

瑞典的社会保障制度是经过长期演变、不断完善、充实而形成的。其主要内容有：（一）年金制度；（二）医疗保险；（三）失业津贴；（四）其他社会津贴；（五）工伤保险。

（一）年金制度。瑞典的年金制度分为基本年金、附加年金和部分年金三大类。

1．基本年金。这是瑞典公民人人均可享受的一种年金。凡符合领取附加年金条件、侨居国外的瑞典公民和定居瑞典的外国公民均可享受，其数额取决于他们在瑞典的工作年限和所取得附加年金的"年金分"。

年金一律以"基数"计算。"基数"每年由政府决定，随物价指数浮动。1986年为23000克朗。

老年年金、伤残年金和家庭年金（寡妇年金和儿童年金）是基本年金中几种主要年金。

凡满65岁的退休职工均可领取老年年金。单身者领取"基数"的96%，双职工领取152%。可提前在60岁或推迟到70岁领取，其款项依提前或推迟的月份作相应的减少或增

加，提前的每月减少0.5%，推迟者每月增加0.68%。

因身体伤残或智力发育不全而丧失一半以上劳动能力的16岁以上公民，视其能否恢复劳动能力而领取永久或临时性的伤残年金，其数额依据伤残程度、所损失的收入和就业的难易发放全部、1/3或一半。伤残年金与老年年金大致相等。

婚龄5年、年龄超过35岁的寡妇领取寡妇年金，直至65岁。超过50岁的可享受全部寡妇年金。抚养一个16岁以下儿童者，不计其婚龄和年龄。寡妇再婚则停发年金。寡妇年金与老年年金相等。

18岁以下的儿童在父母一方或双方去世后可领取儿童年金，最少为"基数"的25%，最多不超过40%。

除上述各种年金外，基本年金享受者还可领取下列各种附加津贴：只享受基本年金而不领取或领取少量附加年金者，可领取年金附加津贴作为补偿，津贴为"基数"的48%。凡其丈夫只领取基本年金中的老年年金或伤残年金而本人不享受基本年金的妇女，可支取妻子附加津贴，但至少需有5年婚龄、年龄超过60岁。抚养16岁以下儿童的老年年金领取者可提取儿童附加津贴，但不得超过"基数"的26%。不享受或领取少量附加年金而主要依靠伤残年金生活的，或个人生活无法自理而需他人大力协助者可领取伤残津贴，其数额不等。因伤残而长期需人照管的16岁以下儿童，其双亲可支取儿童照管津贴，相当于伤残年金。领取基本年金的退休人员，如生活困难，可按市政当局规定，支取住房津贴。

2. 附加年金。凡年龄超过16岁的职工，其收入至少有3年超过"基数"的，可领取附加年金。附加年金也包括老年年金，伤残年金、寡妇年金和儿童年金。唯一的区别是该年

金与个人的收入密切相联，

凡收入连续3年高于“基数”的瑞典公民和外国公民，均可享受附加年金中的老年年金待遇。老年年金以“可领取年金收入”或“年金分”为核算基础。年收入超过“基数”的部分称为“可领取年金收入”。超过“基数”7.5倍以上的收入不得计为“可领取年金收入”。以一年的“可领取年金收入”除以该年决定的“基数”，即为该职工当年所得的“年金分”。老年年金则以该职工收入最多的15年中所得的平均“年金分”，乘以“基数”，再乘以60%而得出。以一公式来表示，则是：

老年年金＝60%×(收入最多的15年所得的)平均“年金分”×“基数”。领取全部老年年金者必须有30年的“年金分”。如不足30年，则按所缺年头每年扣除1/30。附加年金也可提前或推迟支取，其方法与基本年金相同。

领取附加年金中伤残年金的人，除必须具备领取基本年金中伤残年金的同样条件外，还必须有不少于一年的“年金分”。

支取寡妇年金者必须符合下列条件：其丈夫享有附加年金中的老年年金，有子女需抚养，并在丈夫60岁前已经结婚5年。年金额为其丈夫本应取得的老年年金的35—40%。寡妇再婚，年金停发。此外，父母一方或双方已故的19岁以下儿童可领取与寡妇年金相等的儿童年金。

3．部分年金。年满60岁的职工可边工作、边领取部分年金。其条件是每周劳动工时至少减少5小时，但不得少于17小时。他在45岁后取得至少10年的“年金分”，在部分退休前的12个月中至少工作过5个月。

（二）医疗保险。瑞典公民和旅居瑞典的外国公民，均

可享受医疗保险。领取三种津贴：医疗费津贴、病假津贴和双亲津贴。

在公立医院或私人医生处就医者，本人只交纳55克朗，包括门诊、处方、化验、治疗、专家初次会诊和出具领取病假津贴的证明。病人住院免费。接受理疗者支付25克朗。免费提供有关计划生育的咨询和避孕药具。购药剂者享有折扣待遇。19岁以下的青少年享受免费牙科治疗，成人享受部分免费。一年内就医或购药15次以上者，可领取"15卡"，在这一年内，从此可免费治疗或领药。病人或病儿双亲还可酌情报销就医或探视的车费。

因病减少正常收入者可领取病假津贴，年收入超过174750克朗者除外。病假津贴为正常收入的90%。家庭妇女每天可领取8克朗的病假津贴。家庭妇女和大学生如自愿参加医疗保险，每天的病假津贴提高到48克朗。

因怀孕而无法找到工作的妇女，产前可领取50天的妊娠津贴。产前一个月可停止工作，领取双亲津贴。产后还可领取12个月的双亲津贴，头9个月为他们收入的90%，后3个月只有产前就业妇女方能领取，每天48克朗。产后，夫妇自行决定分配他们12个月的假期。即使母亲已领取双亲津贴，父亲还可享有10天假期，单独领取一份双亲津贴。

收养10岁以下儿童的养父母，也可领取不超过6个月的双亲津贴。送子女上医院或托儿所，在家照看病孩也可享受这种津贴。

（三）失业津贴。瑞典的失业津贴分为失业保险津贴和失业救济津贴两种。

凡自愿参加失业保险团体者领取失业保险津贴。领取者必须符合下列条件：已参加该团体一年，其中包括失业前20

周、有劳动能力、已向地方就业介绍所登记、对分配合适的工作不得拒绝。领取津贴的最长时间为300天，55—65岁老年职工可延长到450天。失业保险金根据本人的收入情况由失业保险团体决定，均为原收入的92%。

未参加失业保险者或领取失业保险津贴时间超过300天的职工，可领取失业救济津贴。其数额大大少于失业保险津贴，领取期限也各不相同。55岁以下的不超过150天，55—60岁为300天，60岁以上不受限制。领取两种津贴的条件相同。

（四）其他社会津贴。除年金、医疗保险和失业津贴外，各地社会保障局还发放其他社会津贴，如儿童津贴等。

所有儿童自出生之日起至16岁，均可享受儿童津贴，每个儿童每年4800克朗，3个以上子女的家庭可领取儿童附加津贴，第三个孩子为2400克朗，从第四孩子起，每个孩子可领取4800克朗。

参加职工培训班的职工、报名参加成人教育课程的学员、参加军训和民防训练的人员，可分别领取培训津贴、成人教育津贴和训练津贴。

离婚夫妇中抚养子女的一方可向社会保障局透支，由不抚养的一方日后归还。透支额相当于“基数”的31—41%。

（五）工伤保险。因公受伤的职工，初期享受医疗保险待遇。一旦确定为工伤事故后，就享受工伤保险待遇。其中包括医疗费、病假津贴、终身年金和抚恤金，通常补偿因工伤而招致的全部损失。

六、“福利国家”的成就

瑞典建立“福利国家”50多年，其实践在瑞典国内外引

起了完全不同的反应，褒贬不一。有的推崇瑞典为可以仿效的榜样，有的贬之为值得引以为戒的前车之鉴。

欧洲和世界上的保守党人采取反对的立场。瑞典国内的反对派把矛头更多集中在经济问题上。他们认为一个无所不包的福利制度是一个国家的国民经济所难以负担的。他们既反对高福利，又反对随之带来的高税收，认为高福利和高税收影响投资和资本构成，给经济发展带来不利后果。福利社会虽解决了人们的赤贫问题，但人们却因为有了"社会保障"这顶保护伞而不再勤俭节约，努力工作，助长了挥霍浪费和好吃懒做的恶习，降低了效率，也束缚了个人的积极性和创造性。国外某些批评家则认为这种社会是最令人讨厌也是最不人道的，因为它在保障人们基本生活权利的同时，剥夺了人们的民主、自由和生活乐趣。1960年美国前总统艾森豪威尔甚至攻击瑞典的福利主义是导致更多自杀、酗酒和男女乱交等罪恶的祸根。

瑞典"福利国家"是否真是那么一无是处，毫无成就可言呢？

瑞典"福利国家"的形成是瑞典政治、经济和社会历史发展的产物，是瑞典在第二次世界大战后生产高度发达基础上的一个新发展阶段，是工人阶级和广大人民群众长期奋斗的结果。对"福利国家"应进行客观分析。

经过近50多年的努力，瑞典的"福利国家"取得一定的成就。其表现为：

（一）广大居民的生活得到保障，物质生活明显改善

首先，瑞典已从一个贫穷落后的农业国发展成为一个先进的工业国，迈入了西方最富裕国家的行列。据统计，1960

年至1984年国民生产总值增长一倍，平均每年增长3%。1981年人均国民生产总值为13472美元，在经济合作与发展组织各成员国中长期处于领先地位。

主要资本主义国家人均国民生产总值

单位：瑞典克朗

国　家	1970年	1983年
美　国	25000	107100
挪　威	15000	102200
瑞　典	21200	84600
丹　麦	16600	84500
联邦德国	15700	81500
芬　兰	11800	77900
日　本	10300	74300
法　国	14500	73100
荷　兰	12600	70500
比利时	13800	62300
英　国	11300	61900

由于劳动生产率的提高，劳动工时大大缩短，实际工资成倍增长，人们的物质生活得到改善。全国已普遍实行40小时工作制，职工每年可享受5周假期。

劳动人民已摆脱过去曾遭受过的那种贫穷。现在，即使是最贫穷的人，其最低的基本生活得到起码的保障。这种保障不是作为一种救济，而是作为一种应得的权利。正如北欧一位工会人士所说的，“那种为每日的面包而斗争的时代已一去不复返了”。不仅如此，个人消费水平大大提高。1979年人均消费5580美元，在经济合作与发展组织中名列第七。

20世纪50年代以来，消费结构也发生巨大变化，已由食品、衣服、住房等温饱型消费逐步向汽车、游艇、家用电器、高级家具和旅游等享受型消费转化。按人口计，瑞典是拥有汽车、电话、电视机最多的国家之一，每千人平均有汽车370辆、电话860部、电视机370台、夏季别墅75套。过去，由于生活饥寒交迫，劳动人民背井离乡，纷纷移居美国，现在人们以能移居瑞典为幸。1945年到1979年，入境移民占瑞典人口增长数的45%。现有40万外国侨民旅居瑞典，另有30多万加入瑞典国籍。

生活条件的改善、医疗保健制度的完善，改善了人们的健康状况，增强了身体素质，提高了工作效率。瑞典人口的死亡率大大降低，年死亡率由19世纪中叶的21‰降到10—11‰。婴儿死亡率为7‰，是世界上最低的。与此同时，人们的平均寿命延长，目前妇女达80岁，男女为74岁，是世界上最长寿的国家。

（二）居民收入差距缩小

社会民主党一直致力于“收入平等”，并取得一定的成功。

在工资方面，社会民主党奉行“团结一致的工资政策”，即不管企业赢利与否，在不同部门、地区和企业，一律实行同工同酬，制订合理公正的工资差级。在职工内部把工资提高的重点放在低工资职工身上，低薪者工资增长的比例超过高薪者。在个人所得税方面实行激进的累进税制。凡收入超过政府规定的“基本单位”7600克朗者，按累进制纳税。收入越高。纳税的百分比越大。有人认为现在瑞典人都属于中产阶级，这种说法未免有些过于夸大和简单化。因为在瑞

典，正如其他资本主义国家一样，在财富、收入和社会地位方面依然存在着差别，但是收入差别不过于悬殊确是事实。以大学讲师与普通产业工人相比，1973年完税前两者之间的差别几乎为70%，1983年已缩小到17%，完税后的差距，1973年为40%，1983年已下降到12%。

大学讲师与产业工人工资差别相当于1982于门币值

单位：瑞典克朗（相当于1982年币值）

年	产业工人		大学讲师	
	完税前	完税后	完税前	完税后
1973	91400	57700	154000	81300
1975	99400	63400	144000	80500
1977	97200	62800	140700	77200
1979	96600	61600	128200	72100
1981	91400	58500	113000	66600
1983	87100	56300	101900	62700

（三）阶级矛盾比较缓和，社会相对稳定

由于社民党对劳资关系采取调和政策，因此与其他西欧国家相比，阶级矛盾不太尖锐。

早在1906年，瑞典工会联合会和瑞典雇主联合会曾就相互承认与和平相处等原则达成所谓“十二月妥协”协议，规定雇主承认工会有存在和谈判的权利，而工会则接受雇主拥有雇用、解聘工人的权利。这项协议后来就成为处理劳资关系的指导性方针。1938年双方又在斯德哥尔摩附近海滨胜地撒丘巴登签订协议，规定双方每年就工资增长幅度举行集体谈判，然后由各行业、各地区、各企业逐级落实。如中

央一级达不成一致意见，则由政府指派代表，进行调解。40年代以来，双方还就工人劳保、职业培训以及定期召开劳资双方参加的工厂委员会等一系列问题作出规定。由于这一切，近几十年来，劳资矛盾相对缓和。1980年以来，除在工资政策、“工资收入者基金”等问题上看法分歧较大外，双方在多方面进行合作，规模较大的罢工和关厂事件较少发生。

关于党派斗争。社民党虽执政40多年，但在议会中很少拥有绝对多数，它或者依靠左翼共产党人单独执政，或与某一资产阶级政党组织联合政府。因此它必须随时听取其他政党的意见，作出必要的让步，寻求妥协。从整个历史阶段看，各政党政见分歧、摩擦纷争不断，但大的斗争却屈指可数。围绕着1944年的社会民主党战后纲领、60年代的附加年金以及近期的“工资收入者基金”而展开的斗争可算是最激烈的斗争。

除各政党外，瑞典还有不少代表各阶层利益的集团，如工会、雇主、合作社、消费者、农民、教会、禁酒以及房客等协会。瑞典的传统作法是在决策过程中，政府或成立各种特别委员会进行调查，或将草案建议送交各利益集团征求意见。埃兰德首相当政期间，还不时地在他的官邸召集工会、工商界、合作社、银行界以及其他政党的要人共商国家大计，这种民主方式沟通了政府与各界的联系。此外，报刊也可对各种问题进行讨论和批评。由于各种意见得到充分发表，上通下达的渠道畅通，利益得到协调，阶级矛盾相应减少，政局和社会相对稳定。

（四）文化教育、科学事业发展

经济的发展和人民生活水平的提高，带来了文化、教

育、科学事业的发展。

近几十年来，瑞典的教育制度进行了重大改革。现在除幼儿园外，全国已实行九年一贯制的义务综合教育。90%的学生升入两年制的高中，大约25%的高中毕业生可进入大学继续深造。目前全国31所高等院校中有7所招收各类研究生和附有研究单位。从学龄前儿童到攻读博士学位的研究生，一律免收学费。中小学生还可享受免费午餐和课本。大学生可申请奖学金和贷款。教育经费由国家和市政当局分担，分别占各自预算的11%和20—25%。教育经费在中央政府预算中列第二位，仅次于医疗保健和社会福利支出。二次大战后大办教育的结果是全国的文化教育水平大大提高。据统计，4—64年龄组的职工中，上过大学的仅8.7%，中学毕业生是30%，未完成中学学业的占61%，而在25—44年龄组中，其比例分别为20%，40%和40%。预计到1995年，上大学和中学毕业生的比例会各增加40%，届时全体人民将达到中学毕业的文化水平。除正规教育外，还举办为数众多、形式多样的成人教育课程，如人民高等学校、工会组织的“学习小组”、电视大学和函授学校。目前参加各种形式成人教育的人约占成人的1/3。

瑞典极为重视科研工作，实行中央、地方、企业和私人一齐上的方针。与其他国家相比，其科研投资，尤其是工业科研投资较大。1977年达72亿克朗。现在约占国民生产总值的2%，在经济合作与发展组织中名列前茅。

大办教育、大办科研的结果是在一系列科研领域方面硕果累累，人才辈出。瑞典在高伏电流长距离输送、电机机车、铁矿开采、炼钢、造船、机器人、能源节约等科研方面取得可喜的成果。它还积极参加欧洲原子能、宇航、分子生物

等机构的共同研究项目。瑞典电影、音乐、戏剧、体育等方面培养了一批杰出人才。

七、困难和问题以及今后的发展趋势

鉴于瑞典在创建“福利国家”方面取得了成就，一部分人，其中主要是西欧的社会民主党人及其领导的工会人士对它倍加赞扬。早在30年代，撰写《瑞典——中间道路》一书的美国记者马奎斯·查尔斯以及以他为代表的美国“新政”派就认为瑞典“福利国家”是一个介乎资本主义和社会主义之间的“中间道路”。这条道路可在对资本主义经济结构只作局部改革和调整而不作任何根本触动的情况下，在不发生任何社会革命的前提下，消除资本主义所固有的各种弊病，为解决它面临的各种社会问题找到了一条新的出路。在这样一种福利社会中，消灭了贫穷，实现了平等，人人安居乐业，各种极端主义的作法遭到制止，政府和各组织以及各组织之间充分谅解合作，形成一派和谐与民主自由的气氛，真是人间天堂。

实际情况果真是如此吗？

瑞典“福利国家”取得一些成就，但存在的问题也不少。其中最主要的困难是社会福利增长过快，国家难以承担，开始阻碍经济进一步增长。这些问题是：

（一）公共开支过大

公共机构庞大、惊人的公共开支是瑞典高福利政策造成的直接后果，已成为政府最为头痛的问题之一。

相当一个时期以来，公共部门迅速扩大是西方工业国家的一个共同特点，不过这一特点在瑞典表现尤为突出。据统计，1970年至1984年期间，瑞典中央和地方政府的雇员增长约70%，每年增加4万人。由于财政困难，议会不得不作出决定，裁减中央政府的雇员。尽管如此，省、市地方政府的雇员仍在增加。据1984年统计，目前全国劳力总数为440万，其中140万在公共部门就业，在中央和地方政府部门工作的各占20%和80%。

瑞典的公共开支有两大特点：1.在国民生产总值中占的比例大。以1979年为例，国民生产总值为4300亿克朗，公共开支占2/3，约2860亿。1984年公共开支已高达5090亿克朗，几乎占国民生产总值的70%。

瑞典公共部门支出

年	各种支出的百分比			支出(单位，10亿克朗)	
	消费	投资	转移性支出	现价	1980年价
1970	49	14	36	75	182
1972	49	12	39	95	203
1974	48	9	42	125	225
1976	48	8	44	178	266
1978	47	7	46	246	300
1980	47	7	47	326	326
1981	45	6	48	374	333
1982	44	6	50	422	347
1983	43	5	51	473	356
1984	44	5	51	509	355

2、增长速度惊人。以固定价格计，在1970—1984年的15年中，年增长率为5%。1950年公共开支仅占国民生产总值的24.7%，1983年已跃至68.1%，在经济合作与发展组织中是最高的。

公共开支在国民生产总值中的比重

年	百分比
1950	24.7
1960	31.0
1965	36.2
1970	43.6
1975	49.6
1983	68.1

社会福利支出迅速增长是公共开支庞大的重要原因之一。以1955年价格计，瑞典人均社会福利费用已由1955年的600克朗增长到1982年的4800克朗。社会福利费用在国民生产总值中的比重也逐年增加，1950年还不到10%，1982年已高达32%，即将近1/3。据统计，1982年的社会福利总支出约为1990亿瑞典克朗，其中社会保障费用，包括疾病保险、工伤保险、失业保险、基本年金、附加年金五项，达978亿克朗，占社会福利总支出的49.1%。

公共开支庞大的直接后果是巨大的财政赤字。70年代以来，瑞典的财政一直出现赤字，且赤字额持续上升，一度曾占国民生产总值的10—12%，不得不靠内外借债度日，因此债务也同步上步。

近年来，瑞典经济发展缓慢，停滞不前，就国内因素而言，公共开支的膨胀是不可忽视的因素。这个问题的解决已到了刻不容缓的地步。

瑞典社会福利支出　　　　单位：百万克朗

项目＼年	1977	1978	1979	1980	1981	1982
疾　病	42064	47692	52826	58997	64750	69570
工　伤	726	843	1138	1416	1689	1799
失业等	7014	8708	8490	8773	11416	15172
老年、残废	37303	43838	50078	61530	71391	77796
家庭、儿童	15881	18374	20310	26724	29192	31215
一般救济	967	1032	395	208	228	246
劳动教养	799	866	972	1180	1290	1404
战争抚恤	35	44	45	50	25	27
总　计	104789	121417	135673	158878	179981	197229
中央行政机关费用	1080	1247	1401	1563	1756	1857
社会福利总支出	105868	122664	137074	160441	181737	199086
占国民生产总值的百分比	30.1	32.2	33.3	32.6	32.8	32.0

（二）税收负担沉重

高税收是高福利政策所造成的另一后果。为了支付庞大的公共开支，弥补财政赤字，瑞典实行高税收策。在瑞典，税收是公共部门的重要收入来源，其数额相当于国民生产总值的一半以上。1983年公共部门的收入为4340亿克朗，其中来自各种税收的为2060亿克朗。

在各种税收中，约1/4来自企业的直接税，中央和地方政府向个人征收的直接税占1/2，1/3来自间接税。由于间接税也是转嫁在消费者头上，因此居民的纳税负担更加沉重。

瑞典国家预算赤字

财政年度	克朗(10亿)	在预算总支出中所占%
1970/71	—2.6	5
1971/72	—3.7	7
1972/73	—6.2	10
1973/74	—9.4	13
1974/75	—10.7	13
1975/76	—3.7	4
1976/77	—10.5	9
1977/78	—25.2	18
1978/79	—38.7	24
1979/80	—50.0	28
1980/81	—60.0	28
1981/82	—68.0	29
1982/83	—86.6	31
1983/84	—84.9	28
1984/85①	—80.8	27

注：①根据预算提案。

瑞典各种税收的比例

年	企业税	向地方政府支付的直接税	向中央政府支付的直接税	增值税	其他间接税
1960	12.9	21.9	29.7	5.1	30.3
1970	18.9	25.2	25.9	10.3	19.3
1980	28.7	29.4	14.3	13.4	14.1
1981	30.3	29.9	13.6	13.9	12.3
1982	27.4	30.2	13.4	14.1	14.9

据瑞典雇主协会统计，一位年薪80000克朗的雇员，向中央

政府交纳所得税4536克朗，向地方政府支付所得税21665克朗，再除去间接税11280克朗，自己所剩只有42519克朗，仅占其工资收入的一半。

瑞典从业人员与非从业人员的比例极不协调。由于福利的完善，寿命的延长，超过65岁领取老年年金的人数越来越多，70年代有180万。同时还有为数不少的不满18岁的人。这两类人不支付直接税，而18—65岁年龄组中还有许多人上学。因此在职职工更是沉重税收的直接承担者。随着出生率的降低，人口老龄化，这个问题将变得愈加严重。

瑞典实行累进制，边际税率相当高。结果是收入多和收入少的人在完税后所得相差无几。这种“缩小差距”的平均主义作法实际上已严重挫伤人们的劳动积极性。

为了减轻税收负担，工资收入者主张首先对企业课以重税，主要由它们来挑起公共开支这付重担。但这种作法势必增加产品成本，减少利润，削弱瑞典产品在国内外的竞争力，使更多的瑞典公司向国外转移，加剧失业。

高税收的另一个后果是地下经济日趋活跃。今天在瑞典，利用税收规定的漏洞来偷税漏税的现象到处可见。物物直接交换的“灰色市场”、欺诈性的偷税漏税等不合法活动极为猖獗。瑞典“福利国家”的设计师之一，贡纳尔·米尔达教授公开惊呼，“瑞典人正逐渐成为一个逃税的民族。”看来，不大规模削减公共开支和税收，要消除这些现象是比较困难的。

目前反对高税收已发展成为一个社会问题。人们不仅已越来越不愿纳税，而且对集体消费和社会转移等这些福利制度的一些基本要素也持怀疑态度。

（三）失业问题严重

与其他西欧国家相比，瑞典的失业率相对较低，但失业仍是瑞典面临的问题之一。

长期以来，“充分就业”是社会民主党所标榜的“瑞典模式”的一个特点，是它实现“社会平等”计划的重要内容，也是30年代以来历届政府所追求的目标之一。“福利国家”思想的创始人贝弗里奇认为3%是“福利国家”所能做到的最低失业率，换句话说，“充分就业”的标准就是从业人员不得低于97%。

在50、60年代瑞典经济的黄金时期，瑞典的失业率为1.5%，只是贝弗里奇标准的一半。但自70年代以来，尤其是第一次石油危机以后，随着国际经济情况的恶化，周期性危机的反复出现，失业已日益成为瑞典政府的一大难题。80年代初，瑞典的失业率已超过70年代周期危机时的失业率。1983年平均达到3.5%，9月份最高，达到4.1%。这是60年代初以来最高的失业率，远远超过70年代下半期的2.5%。1984年由于国际经济状况的改善，政府又采取了不少措施，安排就业和培训，失业率才出现微弱下降趋势。

值得注意的是瑞典官方宣布的3—4%的失业率是登记失业率，这有很大的虚假性。它历来不包括在救济工程中就业和在职业再训班中受训的人员。如把这些人员计算在内，失业率则达6—7%，经济危机时期最高达8—10%。

在瑞典，不仅失业率已出现增长的趋势，平均失业周数也在延长。1980年每个失业者平均为14周，1983年已延长到17周。

在失业的浪潮中，受到严重打击是青年、非技术工人和

瑞典失业状况

	一年中曾失业过的人数	平均失业人数	在劳力中占的百分比	平均失业周数
1970	292000	59000	1.5	12.9
1971	413000	100000	2.5	15.2
1972	396000	107000	2.7	16.6
1973	398000	98000	2.5	15.0
1974	333000	80000	2.0	13.2
1975	256000	67000	1.6	14.5
1976	250000	66000	1.6	13.5
1977	272000	75000	1.7	14.9
1978	327000	94000	2.2	15.1
1979	321000	88000	2.1	14.7
1980	312000	86000	2.0	14.4
1981	405000	108000	2.5	15.9
1982	475000	137000	3.2	16.3
1983	467000	151000	3.5	17.4

入境移民。首先是外国移民，他们在就业上仍受歧视。经济不景气时，他们首当其冲，成为首批解雇对象。为此他们的失业率较瑞典本国人高。1983年为6.3%。其次是青年。他们刚出校门，缺乏实际经验，往往先被解聘。据统计，1983年，16—24岁年龄组中有55000人失业，占该年龄组劳力的8%。1983年底前，失业在18—19岁年龄组的青年中最为严重。为此，政府不得不为他们作出特殊安排。近年来，由于科技工艺的飞跃发展，非技术工人的就业也越加困难。种种迹象表明，瑞典恪守"充分就业"的原则将变得更加困难。

(四)经济实力不足

福利制度的推行，是以雄厚的经济实力为基础的。没有

高速度发展的经济，要实行一系列的福利措施就成为一句空话。从这个意义上讲，“福利国家”的问题归根结底是个经济实力和经济能否保持持续发展的问题。瑞典也不例外。在推行福利制度过程中，瑞典确实问题成堆，如福利设施不足，服务质量不高，男女经济上的平等尚未实现，社会上还存在相对贫困的现象，有子女或多子女家庭和单身母亲家庭的生活依然艰难，一切通过政府安排也限制了公民们所认为的个人自由等等。但最大的困难和问题是经济发展速度开始减缓，经济实力不足，难于支撑这个庞大的社会保障网。

瑞典实行对外经济开放、贸易自由化的政策。其进出口各占国民生产总值的30%，主要贸易对象是西欧、美国和日本，是一个与西方国家有着千丝万缕联系、严重依赖外贸的国家。

在经济腾飞的50、60年代，经济发展保持着强大的势头，各种福利进一步扩大。但自70年代起，尤其是1973—1974年石油危机后，瑞典经济出现严重衰退，国民生产总值严重下降。1974年以来国际支付逆差占国民生产总值的4—5%。为了弥补逆差和财政赤字，近年来瑞典大量举债，以致债台高筑。1982年外债高达1376亿克朗，占国民生产总值的22.1%，光支付利息已成为预算中一项较大支出。

1983年来，随着世界经济的复苏、石油价格的下跌、美元疲软和国际利率的下降，瑞典经济情况有所改善。1982年社民党上台后，采取一条介乎紧缩和膨胀之间的“第三条道路”，通过货币贬值来带动和扩大出口，刺激生产、就业和投资，取得一定效果，经济略有回升。尽管如此，不少问题还未得到根本解决。为了确保克朗贬值带来的有利地位不被吞没，政府竭力降低劳动成本，控制工资增长幅度，但这又

激起工会和职工不满，罢工事件偶有发生。另一方面，通货膨胀却始终未能按政府要求压下来，一再突破，1983年为9.3%，大大超过经济合作与发展组织5.3%的水平。经济上这种不景气的局面给福利制度的执行带来困难，投下了阴影。由此在瑞典经济界引出了一场关于瑞典是否已产生“福利危机”或患“瑞典病”的辩论。

如何应付这种局面，瑞典国内外意见分歧。经济合作与发展组织在一份研究瑞典经济情况的报告中认为，瑞典要回到市场经济，取得经济协调，其前提是采取果断措施，削减公共开支，限制它进一步增长。在国内，社会民主党主张在保持现行福利制度，维持充分就业的前提下，搞好经济，增强实力，改善公共部门，适当削减公共开支，反对“私营化”；而保守党则主张对现行制度作较大的变更，大刀阔斧地减少公共开支，降低税收，尤其是边际税收率，实行“私有化”，鼓励私人在医疗保健、托幼事业方面与官办单位进行自由竞争，反对国家过多的干预，甚至垄断，要求给人们更多的自由支配权。为此，社民党攻击保守党企图“瓦解整个福利国家”、“全盘改变社会制度”。

瑞典是西方典型的福利国家，有长期实施社会福利的传统，福利涉及千家万户的切身利益，福利国家的思想深入人心。人民经过多年艰苦斗争所得到的各种福利决不会轻易放弃。福利又是瑞典各政党迎合选民，争取民心的王牌和手段。而今天的瑞典，总的趋势是人心思定，他们宁愿维护现有的福利制度而不愿经历更大的风波和变动。1985年大选中保守党的失利和社会民主党的继续执政就是明证。因此，目前推行的福利制度还得延续下去。在福利问题的决策上，各党都不得不谨慎行事，基本维持原状，作些局部改革是可能

的，但步子不会太快太大。

如何使瑞典这个“福利国家”摆脱困境，这个问题引起各党围绕社会福利制度本身展开争论，争论涉及瑞典社会根本的发展模式。以保守党、自由党和中央党为代表的一派主张回到原先传统的市场经济的“瑞典模式”，而社民党则要求实行“基金社会主义”式的“瑞典模式“，即通过扩大经济民主的方式，更具体地说，就是通过工人参与制和工会股份制，把国家干预的职能从分配领域逐步扩向生产和所有制领域，以便把“社会主义”推向一个更高的新阶段。“工资收入者基金”的立法就是两种模式斗争的焦点之一（这项立法规定工会利用企业交纳的特殊税收作为基金，购买企业股票，逐步扩大工人对企业经营的发言权和所有权）。目前瑞典政局的特点是以保守党、自由党和中央党的非社会主义集团为一方与以社民党、左翼共产党为另一方的两派在议会中旗鼓相当，平分秋色。因此要倒退到传统的市场经济的“瑞典模式”可能性不大。而另一方面，“工资收入者基金”立法虽经议会通过，1984年已建立基金，但阻力甚大，收效不显，因此“基金社会主义”的“瑞典模式”一时也难以实现。最可能的结果是维持原状。如果说20世纪30年代瑞典社民党自诩已在资本主义和社会主义之间找到了一条所谓的“中间道路”，那么今天瑞典这个“福利国家”又一次处于“十字路口”，何去何从，前途未卜。

第十二章
荷兰的社会保障制度

西欧不少国家都被称为“福利国家”，但由于各国执行不同的社会政策，国家在社会保障方面所承担的义务有差异，政府卷入社会生活的程度不同，因而有“硬性”和“软性”“福利国家”之分。西方学者一般把瑞典称为“硬性”“福利国家”，而把荷兰归在“软性”“福利国家”的行列。

一、从早期到二次世界大战的社会政策

荷兰社会保障制度萌芽于中世纪。公元779年，法兰克王朝的查理大帝统治荷兰时曾颁布过有关法案。1543年神圣罗马帝国的查尔斯五世也签署过“济贫法”。这些法案均视济贫为社会的重要职责。1798年巴达维亚共和国成立，结束了各省各自为政的局面，初步实现了全国统一。其宪法明确宣布社会的主要目标是确保就业，开展济贫，为其成员谋求福利。但是这些条文从未兑现过。1813年荷兰正式成为君主国，随后制订的宪法再次确认济贫为政府的一项永久性任务。

济贫工作被确定之后，教会、私人救济团体与公共机构

之间就如何分工、谁来承担等展开了激烈的辩论。教会把济贫这一道义之举视为特权。16世纪，新兴的企业主对教会这一特权提出异议，认为教会的赈济只能助长日渐壮大的工人阶级逃避日常劳动。从此济贫成为连续几个世纪争论不休的社会问题。19世纪初，抱有自由主义倾向的人在政界、财界起支配作用，他们认为济贫应由私人机构和教会来负责，各市的济贫委员会仅起辅助作用。

拿破仑战争后，荷兰全国一贫如洗，广大人民迫切要求政府采取激进措施，改善生活状况。19世纪中叶，全国1/6的人民，首都阿姆斯特丹近1/2的居民靠赈济度日。1848年革命席卷全欧，由于世俗观点的加强，救济财源的日益匮乏，要求实行一种公共社会政策的呼声日强。1851年曾试图在“济贫法”中把政府的作用确定下来。1854年，经与教会数次较量，终于通过了新的“济贫法”，决定济贫工作原则上属教会和私人团体，地方当局只是在必不可免的情况下——社会治安受到破坏时才实行救济。显然，当时济贫的主要目的是为了社会安宁，维持统治。这是第一次在“济贫法”中确定国家的职责，实际上它的作用极为有限，因为教会始终认为国家只是在人民和社会团体无能为力时才有道义上的权利和责任来干预。

1854年后，“济贫法”几经修改。1870年正式决定穷人的安置工作由当地的市政府负责。但事实上这一决定始终未得到贯彻。1912年的改革较为激进，通过的新“济贫法”，抛弃了“只有在必不可免的情况下才实行救济”这一条款，声称救济的目的是使受益者能维持最基本的生活水平，重新挑起赡养家庭重担，摆脱困境。

除教会、私人团体和政府外，中世纪的行会组织以及后

来的工会组织都先后在荷兰的社会保障工作中起过不可忽视的作用。早在中世纪晚期，行会成员曾共同筹集基金，用作医疗费用。这种互助形式后来发展到对老年和疾病实行保险。尽管1798年废除了行会制，接着又进行了产业革命，但这种自动组织起来进行保险的作法在不同的名义下承袭下来，并随着工会运动的兴起、发展而逐步推向全国。失业保险就是工会在19世纪60年代创办的。它吸引不少新的工人参加工会，壮大了工会运动。

然而，尽管行会基金在不断扩大它的承保范围，承担更多风险．尽管各种基金继续如雨后春笋般地涌现，但随着形势的发展，这种由行会和工会自筹基金承担的保险已证明远远不能适应要求。社会保障制度向哪一方向发展是荷兰当时面临的一个课题。

1870年荷兰发生产业革命。革命促进了经济的巨大发展，同时伴之以产生城市新贫民——工人阶级，带来了日益严重的社会问题，社会保障和社会救济面临新的任务。1889年成立了一个国家委员会，研究劳资契约关系和工人阶级状况，提出了当时社会政策的两大目标：一是废除无限制延长劳动工时的做法，改善恶劣的劳动条件，修改劳动契约，加强工人的合法地位，另一个是改善工人及其家庭的社会境遇。

在西欧，一些国家的产业革命先于荷兰。因此，它们遇到的问题和所作出的不同抉择为荷兰提供了有益经验。法国采取自愿保险措施，德国的俾斯麦在1883年至1889年的短暂6年中一举完成了对疾病、工伤、残废、养老的强迫保险。德国的选择在荷兰引起广泛兴趣，并起而仿效。1894年荷兰政府任命以罗丘森为首的委员会，在调查研究的基础上，建

议创建老年、工伤、残废等保险制度。但社会保障究竟应遵循什么原则引起一场冗长的讨论，并成为日后各政党争斗的一大政治问题。尤其是基金来源和行政管理成为旷日持久的争论题目。

1901年通过了第一部社会保障立法——“工伤事故保险法”。它是荷兰现代社会保障制度的开端，并推动着社会保险事业的全面发展。1921年上述法案经过较大修改，改名为1921年“工伤事故保险法”。新法案与1919年的“海员事故保险法”、1922年的“农业和园艺事故保险法”一起，扩大了社会保险的范围，包括了大部分从业人员。

1913年议会批准了“病残法”，对雇员实行强迫保险。一旦残废、年迈或病故时，他们可按所交保险费支取相应年金。1919年执行此法时，确认了病故者的寡妇和孤儿领取抚恤金的权利。但这个法律有两大弊端：（一）津贴标准是按通过时的生活水平而定，不随工资浮动，因此微不足道，难以糊口。其他阶层生活的改善和持续的通货膨胀使问题显得更加突出。虽从1941年和1950年起，病残和工伤人员可分别从公共基金中得到附加津贴，但仍低于基本生活所需支出。（二）承保面狭窄，仅限于工资收入者。自谋职业者，尤其是小商人，均被排斥在受保范围之外。

老年保险在荷兰有悠久的历史。1919年的“病残法”的实施为老年强迫保险起了一个良好的开端，但老有所终的问题并未解决。议会就此问题辩论时意见分歧。所有的左翼政党主张老人的需求应由国家年金解决，而信奉宗教的各政党认为不支付任何费用而光领取津贴，实际上是另一种形式的济贫，主张实行保险。

早在1913年，议会通过了“疾病津贴法”。由于各政党

在行政管理制度以及是否应把医疗保健包括在本法案内等问题上意见分歧，因此直至1930年才实施。当时还认为妇女怀孕、分娩应与疾病一视同仁，享受津贴。

医疗保险是荷兰最早实行的保险形式。二次大战前曾草拟过医疗强迫保险法，不过1941年前，医疗保险仍是自愿参加的。德国法西斯侵占荷兰后，在占领当局的高压下，颁布了“医疗保险基金政令”，对所有雇员及其家属推行强迫保险。

失业保险在社会保险中占有重要地位。包括荷兰在内的一些西欧国家，起初由于担心失业保障可能有损于雇主和雇员间的“自由”协商，未把这种风险列入保险范围。失业者依靠工会的失业基金或救济生活。不久，地方政府开始介入，向工会提供资助。而长期以来对资助采取置之不理态度的中央政府却迟于1919年才成立一个国家委员会，来调查失业的性质、其严重程度以及为解决失业所能采取的措施等等。一次大战后，失业人数的激增迫使政府采取行动。1914年通过“紧急法规”，发放临时性政府拨款。1917年批准“失业津贴政令”，临时性拨款转为永久性拨款。从此荷兰工会，继比利时、丹麦之后，得到中央和地方政府的支持，最多时相当于工人们支付的保险费。这种作法持续到二次大战。战争期间，当时存在的22种失业基金合并。1943年取消基金，由当局发放失业救济。1944年流亡在伦敦的荷兰政府批准“特别失业保险基金”。1945年失业津贴首次与工资相挂。

在荷兰，家庭补贴制度是逐步形成的。19世纪下半叶，贫穷给多子女的家庭带来的困苦尤甚。当时，人们普遍认为对工资不足以赡养家庭的人应予以补助。最初，家庭补助作

为内容之一被列入集体劳动协议。20世纪初在国家机构工作人员中还曾分别实行过儿童补贴制。这种作法导致了一场是否应由政府在全国推行家庭补贴制的讨论。政府虽认为工资制应考虑家庭人口，但“儿童补助法”因经济萧条而搁置多年，直至1939年才通过。法律规定工资收入者从第三个孩子起享受家庭补贴，后又扩大到第一、第二个孩子，也承认自谋职业者应享受同等权利，但在此期间未通过任何有关立法。

20世纪30年代，世界经济大萧条。社会问题堆积成山，阶级矛盾渐趋尖锐，从内部威胁着资产阶级的统治，而二次大战的爆发、德国法西斯的崛起又从外部置西方民主于危险之中。资产阶级认为攘外必先安内。迫于形势，西方国家不得不开始考虑两个问题：（一）是否实行全面的社会津贴制度；（二）政府在提供财源方面是否该起更大的作用。

1935年美国总统罗斯福提出的“社会保障法”，最集中地反映这种思想。不仅如此，1941年由罗斯福和英国首相邱吉尔签署的大西洋宪章制定了社会保障的原则。英国还成立了以威廉姆·贝弗里奇爵士为首的委员会，对正在实行的制度进行彻底审查，1942年提出了著名的“贝弗里奇报告”。邱吉尔甚至提出人人应享受“从摇篮到坟墓”的社会保障。

在上述思想和报告的影响下，荷兰流亡政府建立了以范莱因为首的委员会，重新全盘考虑社会保障问题。1945年提出报告：（一）明确以国家形式组织起来的社会应向全体社会成员提供社会保障，使他们免除后顾之忧；（二）决定实行一系列的国民保险计划；（三）发放全国划一的维持基本生活的津贴。这几条原则今天已成为荷兰社会保障制度的准则和基础。

二、1945年后的社会政策——俾斯麦型？贝弗里奇型？

第二次世界大战的结束为荷兰实施社会保障创造了条件。范莱因委员会有可能把由于战争而未实现的目标再次付诸实施。

在实施的过程中，如何处理国家和社会的关系、社会保障的范围、行政管理等问题再次提上日程。归结起来就是，荷兰的社会保障制度是采取德国的俾斯麦模式，还是英国的贝弗里奇模式。50年代前，雇主组织、保守政党、信奉基督教的各宗教政党和工会赞成俾斯麦式。他们认为社会保障应局限于工资收入者，旨在进行工资补偿，应由雇主和雇员分担保险费，由双方共同掌握的"工业保险委员会"负责行政管理；而社会民主党及其工会主张实行贝弗里奇式，强调社会保险的普遍性，使全体公民摆脱后顾之忧，实现某种程度的收入再分配，同时通过税收来解决经费问题，由国家统一掌管。二次大战后期，俾斯麦式曾一度占据支配地位，决定着社会保险计划的方向。50年代后，两种模式并驾齐驱，一直到70年代经济危机后，模式又作更动，国家仅提供最基本的社会保障，超出基本保障范围的部分则通过私人保险来解决。

因此，50年代中期前，荷兰的社会保障基本上是沿着战前的方针发展的。1947年通过的"老年年金紧急法案"，规定凡年过65岁的人，不管其过去就业期限或保险与否，均可享受为数不多的养老金。这是一种权宜的措施，目的是在老年年金未作出最后安排前能保证他们的最低生活水平。两年

后，“失业保险法”被批准，从此受雇人员有权领取6个月的失业津贴，津贴的发放视他们的经济情况而定。不过，在此法案贯彻前，人们已深感有必要为长期失业者提供基本生活保证。随着“国民救济法”的提出，政府决定推行三个层次的失业津贴制：（一）1952年的“失业保险法”，发放有限期的津贴；（二）1964年的“失业津贴法”，领取最长为两年的津贴；（三）在不能继续领取失业津贴的情况下，则按“国民救济法”下属的“政府失业救济条例”支取津贴。

如果说荷兰的福利制度是在从本世纪初以来的80年中建立的，那么1955年到70年代中期是荷兰社会保障制度蓬勃发展的时期。在这一时期，不仅社会保障范围大大扩展，制度日趋完善，更重要的是社会保障作为一种人人应平等享受的基本权利，被宪法确认下来。这是荷兰社会保障制度史上的一个里程碑。

1957年实施“全民老年年金法”，为老年人提供一种基本年金。这是荷兰第一部国民保险立法。两年后，基于同样原则的第二部国民保险法——“全民寡妇和孤儿年金法”问世。第三部国民保险立法是“全民家庭补贴法”。早在二次大战期间，人们曾就是否把自谋职业者归属享受家庭补贴的范畴展开过辩论，并取得一致意见：对他们应一视同仁。1951年对收入微薄的自谋职业者实行补贴。1962年通过“全民家庭补贴法”，规定全体人民，不论雇员或自谋职业者，从第三个孩子起一律享受补贴。1980年又修订政策，从第一个孩子起即可享受补贴。

由于持续的通货膨胀及“病残法”的局限性，人们迫切要求实行一种新的病残保险。1962年通过“临时病残年金者法”，依据伤残程度领取津贴，并与工资挂钩，以消除通货

膨胀的影响。1967年“残废保险法”取代了以往的“病残法”。过去的“工伤保险法”和“病残法”等立法历来规定只有因公致残才能享受残废保险。“残废保险法”的通过意味着荷兰的社会保障制度最终放弃了过去那种公私有别的原则。尽管议会讨论了“残废保险法”的实施范围，最后决定暂时只在雇员中执行。1976年开始实施的“全民残废津贴法”是另一部（第四部）国民保险法，它向长期残废者提供基本保障。

1965年“国民救济法”取代了“济贫法”。它与以往的“济贫法”有本质的区别。1854年和1912年的“济贫法”是基于如下原则：只有不被家庭供养，又被教会和私人救济机构拒之门外的人才能领取当局的救济。而“国民救济法”则要求地方当局对处于无法或几乎无法谋生的荷兰国民提供救济。

在医疗保险方面，1944年至1966年期间，不仅享受强迫保险的人员范围得到扩大，保险项目也增多了。1964年的“医疗保险法”除对雇员及他们的家属继续承担保险外，对收入低于一定水平的人和老人也提供医疗保障。1967年又通过“特别医疗费用法”。这是最后一部(第五部)国民保障立法，对因患重病长期住院而无法承担沉重医疗费用者提供帮助。

综上所述，从1955年到70年代中期，荷兰的社会保障制度呈现三大特点：（一）实行了全体国民均可享受的五大国民保险，规定了划一的津贴标准，由国家统管；（二）不再区分事故的致因，因公因私致残者一律享受残废保险；(三)为了保障家庭和个人的收入，通过数次渐增的步骤，已在各种社会保障计划中实行一种最低社会津贴标准。

70年代末，经济危机的阴影笼罩着荷兰，经济发展速度减缓，失业人员激增，公共开支大幅度上升。妇女大量就业，经济上取得更大的独立，家庭中男女地位发生变化。这一切都要求社会保障制度作出相应的改变。1984年是荷兰社会保险制度进行大改革的一年，削减社会保障的支出是促成改革的首要因素。

80年代上半期，荷兰历届政府在社会保障方面都采取紧缩方针，一再提出压缩公共开支的计划。1978—1982年，第一届范阿赫特政府采取的某些措施是针对社会保障全体受益者的，如减少社会津贴，冻结社会保障指数，对津贴征收赋税，而另一些是针对某些特别阶层的，如重新修订家庭补贴法、延长领取失业津贴前的等待时间，16—17岁的青年不再享受失业救济等。第一届吕贝尔斯政府更进一步，1984年把社会保障津贴降低3%，1986年春又对整个制度来一番彻底改革，一方面配合紧缩计划的实施大造舆论，另一方面把短期的失业、疾病和残废津贴由80%减到70%，缩短青年领取津贴的时间，把享受残废保险的一部分失业者清理出来，使他们只能享受待遇不甚优越的失业津贴。

三、荷兰社会保障制度的内容

荷兰社会保障制度由四大部分组成：（一）国民保险；（二）雇员社会保险；（三）社会救济；（四）自筹职业保险。

（一）国民保险。这是人人均能享受的一种强迫保险，“失济”是它的根本原则。凡是在荷兰居留者原则上都可享受下列国民保险法所规定的权利。这些法是：“全民残废津

贴法”、“特别医疗费用法”、“全民老年年金法”、“全民寡妇和孤儿年金法”和“全民家庭补贴法”。领取的津贴是划一的，但交纳的保险费随工资多少而递增，不过有一个最高限额。

（二）雇员社会保险。这也是一种强迫保险。涉及的法有“失业保险法”、“疾病津贴法”、“残废保险法”和“医疗保险法”。前三项保证雇员一旦失业、生病或伤残时领取津贴，医疗保险只是取得部分补偿，只有收入限额规定，超过收入限额的雇员不得享受医疗保险。

（三）社会救济。“国民救济法”、“附加补贴法”以及“老年和部分残废失业雇员补助法”是最重要的社会救济法。必须对家庭经济情况进行调查才发放救济。

（四）自筹职业保险。此类保险是企业或行业自筹的一种职业保险，起辅助作用。承保的范围有年金、失业、疾病、伤残等。

为了叙述方便，现按津贴的类别来分别叙述保障制度的主要内容。

（一）老年年金和寡妇年金

自1957年始，凡年过65岁的荷兰居民均可按“全民老年年金法”享受划一的老年年金，年金与受保年份相挂（每年增加2%），其目的是保证最低的社会生活水平。1985年4月后，已婚不工作的妇女也享受领取老年年金的平等权利。夫妇各领取一半津贴。如一方尚未满65岁，且本人无就业收入，则可领取相当于50%老年年金的附加补贴。1988年4月后，发放附加补贴前，先要对家庭经济情况进行调查。

1962年以后，年龄在40—60岁或不满40岁、但不宜工作

或有一个或几个18岁以下子女的寡妇可领取寡妇年金，有子女的领取全部年金，无子女的则领取年金的70％，不符合上述条件的可领取暂时寡妇年金。

公职人员有自己的退休年金制度，其年金按其工资和担任公职年份来计算。

除上述各种年金外，荷兰各企业和行业都自筹职业年金保险。1983年设有83个行业基金，其中62个是强迫保险。此外还与保险公司签订20000份集体年金契约。职业年金保险是对全民老年年金的一种补充形式，各行各业的做法也不尽相同。私营部门的雇员，85—90％参加此类保险。

（二）疾病和残废年金

自1967年起，先天残废和因工伤意外事故致残而无法工作的人享受同等待遇。

1967年“疾病津贴法”公布后，除公职人员外，全体雇员可领取最长期限为一年的疾病津贴。津贴与收入挂钩，有一个最高工资限额。1987年前，受保人支取本人以前收入的75％，从1987年起，降到70％。收入低于社会最低限额的个人和家庭可根据“附加补贴法”领取补贴，不过事先要经过家庭经济收入核实。津贴于两天的法定期后发放，但不少人自第一天就从掌管疾病津贴的工业保险委员会提取非法定的津贴。

公职人员有自己专门的疾病津贴保险，暂时无法工作的可领取为期最长达18个月的薪水。以后还可继续支取伤残年金。

凡年龄在18—65岁的荷兰公民，在领取疾病津贴一年期限届满后，可根据“全民残废津贴法”享受基本年金，其条

件是伤残前有某种收入，伤残程度达25%。收入规定不适用于自幼残疾者。全民残废津贴按伤残六个等级的统一标准发放，与前收入无关。受益人根据等级领取数额不等的每日津贴，最低为日标准额的21%，最高达70%。

除上述伤残年金外，全体雇员（公职和铁路员工除外）在65岁前可依据“残废保险法”享受附加年金。津贴因伤残程度而异，与以前收入相挂（但有最高工资限额）。津贴从15%的伤残程度算起，定为7级，目前收入（有最高限额）的14%直至70%。自1976年实施“全民残废保险法”以来，“残废保险法”的津贴变为辅助性的，并规定最高限额，只提供“全民残废保险法”津贴与最高限额之间的差额。如本人全残或经常需他人护理者，可领取相当于前收入的年金。每月收入低于社会最低限额的个人和家庭同样可根据“附加补贴法”支取补贴。

1987年1月以后，致残前曾长期劳动的残疾者，其余生将作为失业者对待。收入少于社会最低限额的可申请额外补助。他们在领取失业津贴期满后（最长为3年），还有那些从未干过活的残疾人，可援引“老年和部分残废失业雇员补助法”支取补助，直止65岁。

（三）医疗保险

在医疗保健方面，荷兰实行两大保险。

1964年的“医疗保险法”规定，对住院和门诊病人的治疗，牙科防治以及药剂实行一般性的医药补贴。1986年4月将以往的强迫医疗保险、老年医疗保险、自愿医疗保险和辅助医疗保险这四种保险统一为单一的强迫保险。目前，对年收入低于一定水平的私营企业雇员和社会津贴享受者也实行

强迫保险。无收入的家属理所当然地参加强迫保险。公职人员参加独立的保险制度，其他人可向保险公司投保。“医疗保险法”为参加保险者提供第三等级的免费医疗津贴。如支付额外保险费，则可支取高一级的津贴，但级别之间的真正差距相对来说是微不足道的。

此外，1967年的“特别医疗费用法”对长期住院需特别治疗而无力支付昂贵医疗费用的全体公民进行补偿，实际上这也是对他们实行的一种保险。

（四）家庭补贴

1980年起对雇员、自谋职业者和公职人员等的家庭补贴发放全部依据新的“全民家庭补贴法”。按照此法案，所有居民从第一个孩子起就有权享受家庭补贴。

一般来说，凡抚养16岁以下的子女、前妻（夫）的子女和收领养子女的父母均可领取补贴，特殊情况下，有16—27岁子女的也可享受补贴。

津贴的多寡取决于子女的年龄及数目。

对0—5岁的子女的补贴金额有两个百分比。1983年前出生、同时又是非长子（女）者领取75%津贴，其他的领取70%。鉴于实行了新的教育补贴制，废除了18—27岁子女的家庭补贴。此类子女中，唯有无权领取教育补贴的人方能享受家庭补贴。

根据“全民寡妇和孤儿年金法”，16岁以下的儿童享受全部孤儿年金。如本人残废，享受期可延长至27岁。公职人员的孤儿如领取上述年金，其享受的公职人员孤儿年金则相应减少。

“疾病津贴法”规定，在分娩前后发放6周的妊娠补贴。

每个儿童每季度补贴金额　　单位、值。1987年7月实行

家庭子女数＼年龄	0—5岁（70%）	0—5岁（75%）	6—11岁（100%）	12—17岁（127.5%）	18-27岁
1个	202.69	217.27	289.56	369.18	298.02
2个	265.85	284.83	379.78	484.22	390.88
3个	284.66	305.00	406.66	518.50	418.55
4个	310.94	333.15	444.20	560.35	457.18
5个	326.70	350.03	466.71	595.05	480.35
6个	343.88	368.44	491.25	626.34	505.61
7个	356.15	381.59	508.79	648.70	523.66
8个	370.81	397.29	529.73	675.40	545.21
9个	382.21	409.51	546.02	696.18	561.98
10个	391.34	419.29	559.06	712.80	575.40

（五）社会救济

1963年实行“国家救济法”后，荷兰社会保障制度规定了一项社会最低限额标准。凡无法谋生的荷兰公民或家庭有权要求救济，而国家根据本人的状况、能力等进行救济。救济是其他补贴的一种补充手段，同时也是在其他各种立法和保险所提供的资助仍然无法满足被救济者基本需求的情况下所采取的最后一种手段，目的是保证其本人和家庭维持最基本的生活水平。因此社会救济实际上是一种安全保障网。

“国民救济法”对维持个人和家庭生活而必需的物质有明确规定，包括吃喝、穿衣、住房、供暖、家具和文娱活动等。

1974年通过了“国民救济比率法令”，规定了计算费用的方法及发放救济津贴的比率的5个档次。1980年后，津贴与最低的纯工资挂钩。这5个档次是：已婚夫妇，领取每月

最低纯工资的100%；单亲家庭，领取每月最低纯工资的90%，年过23岁的单身者，领取每月最低纯工资的70%，合用单元房的单身者，领取每月最低纯工资的60%；18—23岁的，津贴更少，不过随年龄增长而提高。

（六）失业津贴

1987年前，荷兰在失业保障方面有以下法律可循：老的"失业保险法"、"失业补助法"、"政府失业救济条例"、"国家资助艺术人员计划"和"保护就业法"等。公职人员有自己的失业保险条例。

1987年后，"失业保险法"和"失业补助法"合并为一项新的"失业保险法"。按照新法，凡年满65岁的雇员、某些有相同地位的自谋职业者，失业前12个月在某一行业或工业部门连续工作130天以上者，可领取半年的失业津贴。期满后，仍可继续支取津贴，但必须具备下列条件：（一）在过去5年中至少工作过3年（每周至少8小时）；（二）总的劳动期限超过5年。继续领取津贴的时间则依据总的劳动期限。具体规定如下：

总的劳动期限	延长领取津贴时间
5年(至少)	3个月
10年	6个月
15年	1年
20年	1年半
25年	2年
30年	2年半
35年	3年半
40年	4年半

由于难于回忆起总的劳动期限，新的“失业保险法”规定仅在最近5年内实行计算劳动期限的制度。5年以前，则以年龄与劳动期限的计算标准，从18岁算起。

失业津贴与收入挂钩。失业者支取其以前收入的70%。收入少于社会最低限额的个人和家庭可按“附加补贴法”领取附加补贴。

在按劳动期限领取的津贴中止后，如失业者在过去5年中曾工作过3年，还可支取1年的延期津贴，相当于最低工资的70%。所挣收入少于最低工资的，则按最低工资的70%计算。不过他们可按“附加补贴法”申请附加补贴。

凡年过50岁但尚未满57.5岁的失业者，如他们已无法继续领取“失业保险法”规定的津贴和延期津贴，以及凡年过57.5岁、只能申请半年失业津贴的失业者，这两类人可援引“老年和部分残废失业雇员补助法”，经家庭经济情况调查后，领取相当于社会最低限额的津贴，直至65岁。

无法按“失业保险法”领取所规定的津贴的失业者，则可参照“国民救济法”中最重要的条例——“政府失业救济条例”领取失业救济，直至65岁。救济因人而异（见“社会救济”项目），发放前必须对家庭经济情况核实。

荷兰社会保障制度还制订专门条例，对从艺人员进行资助。因残废和其他个人原因无法找到职业，但尚能工作的人，将受到“就业保护法”的保护，分配合适的工作。

公职人员的失业津贴与工资收入相挂。头3个月为前收入的100%，随后9个月为90%，再以后的4年为80%，再往后是70%。按1966年的“补贴条例”规定，头两个月的补贴为以前收入的100%，随后两个月为90%，再往后8个月是80%，最后为75%。领取补贴的时间最长为工作时间的1/6，

最多不得超过两年。工作不到3年者，只能领取80%津贴，期限为130天。

四、成就与问题

荷兰从第一部社会立法到建成“福利国家”的80余年中，发生了翻天覆地的变化。

19世纪，荷兰还是一个贫穷落后的国家。人民收入微薄，衣食无着，住房拥挤，医疗卫生条件恶劣，人的平均寿命只有30岁，婴儿死亡率高达20%以上。工人的生活与乞丐相差无几，雇用童工和女工极为盛行，工时长达12—15小时。全国大多数人是文盲或半文盲。

20世纪初，工业格局发生变化，开始建立现代工业。随着经济的初步繁荣，实际工资有所提高。开始执行第一部社会立法——“儿童劳动法”，同时禁止妇女干夜班。接着又通过“住房法”，政府发放贷款，改善住房条件。经济的发展和生活的改善延长了人们的寿命，1900年男女平均寿命已分别为51岁和53.5岁。

20年代和30年代，荷兰经历了严重的持续的经济危机。但二次大战后，尤其是60年代至今，荷兰的经济高速度地突飞猛进。这几十年可以说是荷兰历史上史无前例的复兴和繁荣时期。1961—1982年国民收入翻了一番。工农业生产水平都有很大提高，产业结构和就业结构都发生巨大变化。

首先，政府把发展工业和工业产品出口置于首位。在美国马歇尔计划援助下，荷兰迅速医治战争创伤，改造工业结构，大力发展资本密集型的工业，使其成为国民经济的主体。现在工业约占国民收入的35%，出口的71%。各种产品

和服务的出口值由1965年的308020亿荷兰盾猛增至1981年的2044800亿，几乎增加6倍。与此同时，从事农业的人口在总劳力中的比例以及农业在国民收入中的份额虽有所下降，但农业生产还是持续向前发展的。

随着经济的高涨，第三产业也蓬勃发展起来，在国民经济中占有重要地位，为全国提供更多的就业机会。目前全国480万就业人口中，服务部门（包括国家公职人员）占63%，工业占31%，农业和渔业仅占6%。

经济的发展是实行社会保障制度的基础，而社会保障制度的实行则促进了人民生活的显著改善。首先，人们的基本生活得到保障，在全国实行五大“国民保险”。1963年又通过了“国民救济法”，在社会保障制度中规定了最低生活限额，从而保证每个公民相当高的基本生活水平。统计表明，目前一个两口之家的平均收入的一半、一个单身汉的平均收入的60%均可得到保证。

由于生产率的提高，劳动条件也有改善。荷兰已在全国实行一周五日工作制。自1975年起普遍推行一周40小时工作制。每年法定假期，最少15天，最长达22天。节假日工资照付，并增发假日补贴。1982年起，年过23岁的雇员，每月最低工资为2028盾，扣除社会保险费和工资所得税后，每月纯收入约为1500盾。

荷兰是西欧最富裕国家之一。据1978年欧洲经济共同体统计，在汽车和电视机的占有量方面，荷兰在共同体中均列第六位，每千人中有汽车295辆，电视机290台。每千人中电话453部，仅次于丹麦和卢森堡，居第三位。

医疗卫生条件也大大改善，建立了一套完善的医疗保健机构和制度。1973年医疗费用总支出为120亿盾，1981年已

增加到280亿盾，每人平均2000盾。由于医学的发展，卫生条件的改善、生活水平的提高，劳动安全的重视，男女平均寿命进一步延长到72岁和79岁。1981年婴儿死亡率下降到8.3‰。

经济的发展也推动着文化教育科学事业的进步。在荷兰，4岁的儿童免费入托儿所。根据“义务教育法”，儿童必须接受10年义务教育，随后在青工和学徒工学校接受1年的义务培训（每周至少两天）。以后则由家长按他们的收入状况支付学费，但每年每个子女不得超过500盾。荷兰目前有13所大学，学生总数达15万人。此外还举办开放大学，不少家庭妇女参加成人教育。

科学和技术进步是经济发展的基础，对此荷兰极为重视。据统计，荷兰从事科技开发的人员达55000人。学校的重点是开展基础研究。政府和工业部门(不包括大学)的科研经费总额约占国民生产总值的1.6%。1981年为66.68亿盾。为了保持和加强在世界上的竞争地位，荷兰积极参加国际性的，尤其是欧洲经济共同体的合作科研项目，以紧随国际科技的新发展。

但荷兰在发展成为“福利国家”的过程中并不总是一帆风顺的。在60年代和70年代初的经济发展高潮之后，随着第一次石油危机的爆发，1974年荷兰也经历了经济衰退。经济发展缓慢，工资和物价交替上升，通货膨胀，失业增加。1982年底，全国13%的劳动力，约50万人失业。庞大的公共开支不得不以提高税收和保险费来抵销。与此同时，劳动成本和能源的价格持续上涨，国际竞争加剧，工业利润下降。纵然天然气的出口使荷兰的国际收支仍处于顺差的局面，荷兰盾仍被视为世界坚挺货币之一，但随着天然气生产量的下降，势

必造成严重的收支不平衡。为此，自70年代下半期起，荷兰政府一直致力于下列目标：（一）紧缩公共开支，（二）力控劳动成本的上涨，（三）抑制通货膨胀。这些目标仍将指导未来的政策，目的是改善私营部门的处境，增加工业投资，促进经济的增长和就业。归结起来，目前荷兰面临的主要问题是：

（一）公共开支庞大

庞大的公共开支是荷兰面临的最棘手的问题之一，它促使荷兰在80年代大刀阔斧地对社会保障制度进行改革。

近一、二十年来，荷兰的公共开支持续上升。50和60年代占国民收入的30%，70年代增至50%，1984年已达到惊人的程度，均为国民收入的70%。这说明，公共开支增长速度大大超过国民收入的增长速度。据统计，50年代，国民收入的实际增长的平均速度为4.6%，其中公共开支占去增长部分的40%；而60年代，国民收入平均只增长了5.4%，公共开支却占去60%。70年代，国民收入增长2.3%，所增长部分几乎全部投入了公共部门。近年来，尽管国民收入呈现下降的趋势，公共开支增长的势头却有增无减。因此，专家估计，随着国民收入的减少或只有微量的增加，公共开支在国民收入中的比重将越来越大。

在公共开支中，社会保障支出增长最快。1960年社会保障支出占国内生产总值的12.9%，1970年增至22%，1982年达到36%，其增长速度之快出乎人们的意料。

社会保障支出呈现长增长趋势在多数西方国家是一种普遍现象，不过荷兰更为突出，它在欧洲经济共同体国家中名列前茅。

社会保障支出在国内生产总值中所占比重

	1970	1975	1981
联邦德国	21.5	28.0	29.4
法国	19.2	22.9	27.5
意大利	17.4	22.6	25.3
荷兰	20.8	28.1	31.1
比利时	18.7	24.5	30.0
卢森堡	15.9	22.4	27.9
英国	15.9	19.5	23.5
爱尔兰	13.2	19.4	22.9
丹麦	19.6	25.8	29.9

资料来源：荷兰社会事务和劳动就业部：1985年社会保障财政报告。

社会保障支出增长较快的原因是：

1.在欧洲经济共同体国家中，荷兰的"津贴补偿比率"（纯津贴在纯工资中所占的百分比）较高。在社会保障支出中，增长最快的是失业津贴和残废津贴，荷兰这两项津贴补偿比率在共同体国家中都是处于领先地位。

1982年津贴补偿比率

	失业工人	残废工人
联邦德国	61	73
法国	66	56
荷兰	85	87
比利时	82	93
英国	47	47
爱尔兰	72	72
丹麦	88	89

2.领取津贴的人数增多。近10多年来，荷兰领取各种保障津贴的人数增长很快。1970—1985年期间，几乎增加1倍。

3.人口年龄结构变化。目前荷兰的人口结构正在严重老化。据统计，1950—1980年，年龄超过65岁的人的百分比从8%增加到11%，80岁以上老人，其百分比从1% 增 至2%。预计到2010年，这两类人的百分比将达到16%和 4%。与此形成鲜明对比的是年龄在19岁以下的年青人越来越少。1950—1970年其平均百分比为37%。1970年以来，持续下降，1980年降至31%。预计2010年将下降到23%。这种局面势必对荷兰社会保障制度产生严重影响。从短期看，将进一步增加老年年金、医疗费用、社会服务等项目的支出。荷兰的社会文化规划局曾预测，1981—2030年，仅老年年金将增加1倍。从长远看，必将形成一人赡养数位老人的局面。

为了削减公共开支，尤其是社会保障津贴，可采取的措施是：1.限制领取津贴人数；2.降低津贴标准。由于对谁能领取津贴的诸因素难以控制，因此唯一可行的办法是降低津贴标准。这正是荷兰在80年代对社会保障实行改革的途径。

（二）失业问题严重

失业是荷兰难以解决的另一个问题。

70年代初，荷兰的失业率虽比以往高，但还处于一个低水平。中期以来，就业情况急剧恶化。一般来说，在15—65岁的荷兰公民，其就业率是较低的，1975年和1980年只达54.3%，1981年下降到51.9%。

1984年荷兰官方公布的失业率为14%。实际上这是一个虚假的数字，它不包括被掩盖了的失业（或称"隐蔽失业"）数字。掩盖了的失业，是指本应领取失业津贴而实际上以残

废者的身份领取残废津贴的失业者。1984年荷兰领残废津贴的有772000人，其中一半是失业者。如果把这一部分失业统计在内，则失业率将增至17—18%。这个数字在西欧国家也是高的。此外，在荷兰，妇女的就业率历来是很低的，随着妇女地位的提高，其权利得到承认，越来越多的妇女参加工作。这种劳动力供过于求的现象更加重了就业的困难。而她们也总是首当其冲的被解雇者。因此官方公布的妇女失业率较男子高。除了登记失业者外，妇女中还有相当一大批人未向职业介绍所注册。1975年统计数字表明，登记求职的妇女与拟寻职而未登记的妇女，其比例为1比2。如果把这两部分人统计在内，失业率高达20%。这是一个惊人的数字。

除妇女外，老年人、残疾者、少数民族以及刚毕业的学生均是首先被解雇而又难以重新找到工作的人，1960年，年龄在55—59岁的老人，其重返工作岗位的可能性为93%，1979年这种可能性下降到88%。年龄在60—64岁的老人，其处境更为悲惨，再次工作的可能性分别为84%和61%。至于残疾者，他们就业的困难更是可想而知。少数民族就业缺乏可靠的统计数字。但是种种迹象表明，他们蒙受歧视，已构成一个严重问题。年青人与其他年龄组的人相比，处境略为有利，但他们的就业也存在极大的竞争态势。文化水平低的人常为有较高文化的人所取代。

二次大战后，欧洲各福利国家在社会保障工作方面呈现"趋同"的倾向。60年代后，瑞典等一批推行所谓"大西洋"福利体系的国家实行了与收入相挂的津贴制度，而荷兰等一些"大陆"体系的国家更强调社会保障的普遍性。尽管如此，双方还是存在着巨大的差别。这种差别主要表现在对待劳动就业的态度上。

70年代以后，在经济危机的冲击下，各国的劳工市场发

欧洲各福利国家的发展状况

国家＼项目	1.	2.	3.	4.	5.
挪威	低	高	高	中	中
瑞典	低	高	高	高	中
奥地利	低	中	中	中	中
卢森堡	低	中	中	高	中
瑞　士	低	中	负	低	中
丹　麦	中	高	中	中	中
芬　兰	中	高	中	中	中
法　国	高	低	负	中	高
联邦德国	中	中	负	中	高
意大利	中	低	中	中	低
西班牙	高	低	负	低	中
英　国	高	中	中	低	中
希　腊	中	低	中	低	低
爱尔兰	高	低	负	低	低
葡萄牙	中	中	中	低	低
比利时	高	低	负	高	高
荷　兰	高	低	负	高	高

1.失业率：低（5%以下），中（5%—10%），高10%以上），（1985年）。

2.就业率：低60%以下），中（60%—70%之间），高（70%以上），（1985年）。

3.就业增长状况：负（95.0以下），中（95.0—105.0之间）高（105.0以上），（1985年）。

4.社会保障等支出占国内工农业产值的百分比：低（21.5%以下），中（21.5%—265%之间），高（26.5%以上）（1983年）。

5.社会保障等支出占公共开支的百分比：低（41%以下），中（41%—51%之间），高（51%以上），（1983年）。

生历史性变化。各国的失业程度不尽相同，有些国家具有发展成为大规模失业的趋势，荷兰就是这类国家之一。其官方宣布的失业率超过10%，就业率（16—64岁成年人的就业比例）为62.7‰，就业增长率不仅没有上升，反而呈现下降趋势。一个荷兰学者曾对西欧各国的劳工就业和社会福利支出情况作了全面考察分析，并划分为五种类型国家（见上页图）。

从上表可看出，如以大规模失业和低失业来划分“软性”和“硬性”福利国家，则荷兰是软性、高福利支出国家，而瑞典属于硬性中等福利开支国家。荷兰和瑞典是两种不同福利国家的代表。

这种差别并非源于各国在经济增长、通货膨胀、纯资本构成和劳动成本方面的差别，主要是因为各国对待充分就业的态度不同。英国的贝弗里奇曾经说过：“任何社会保障制度，如果不能保证就业，不能避免大规模的失业，这种保障制度是不完美的”。荷兰之所以成为一个“软性”福利国家，失业率高，就业率和就业增长率低，主要原因是在政治上和经济上对充分就业未给以足够重视，并实行制度化。它缺乏瑞典那一套措施：（一）始终把充分就业列为主要政治目标；（二）有一套对付周期危机的机制和政策；（三）应用特殊的机制来调节劳工市场的供求关系，以达到充分就业的目标；（四）有意识地不利用高失业率作为实现其他政策目标的手段。

正因为如此，失业给荷兰的社会保障制度最近和未来的发展带来深远的影响。相对而言，荷兰面临的困难比瑞典这些“硬性”福利国家更多。这是因为荷兰的社会福利的财源主要依靠保险费和社会保障税，因而主要取决于就业状况。经济不景气，失业增加，势必要求国家增发津贴；但经济衰

退、就业机会的萎缩使社会保障的财源受到限制，因而形成这样一种局面：正是最急需国家救援时，国家却因就业情况不佳而无能为力。失业和公共开支成为一组矛盾。这最终迫使国家不得不大规模地削减公共开支，甚至对社会保障制度作出全面调整。如果荷兰不改善劳工市场情况，公共开支以及社会保障制度本身将会遭到更大的政治压力。这是荷兰今日的处境和未来的前景。

（三）收入差距悬殊

荷兰的社会保障制度在缩小工资差别、实现收入再分配方面起着一定的作用，各种国民保险所取得的成效更为显著，其中尤以全民老年年金法最为突出。尽管如此，荷兰的收入差距依然悬殊，尤其是工资收入者和享受福利津贴者之间，差距较大。至今仍有相当一部分家庭（约占全国家庭的10％）生活在官方宣布的贫困线之下。

70年代后，享受福利津贴者的处境日趋恶化。70年代前期，对享受福利津贴者和工资收入者在收入上的相互关系，人们普遍持“同舟共济”的态度。1973—1977年以社会民主党为主的登厄伊尔政府执行的政策顺应民心，工会也致力于缩小收入差别。然而，70年代末，形势急转直下，“共济”、“与共”的态度不复存在。80年代初，享受福利津贴者的地位进一步被削弱，利益遭侵犯。尽管好几届中右政府许诺要采取措施，以维护享受福利津贴者的地位和利益，但从未见兑现。相反，自80年代初，从范阿赫特到吕贝尔斯的历届政府在社会保障方面一直执行紧缩方针，致使享受福利津贴者的收入每况愈下。归纳起来，分为四个阶段：（一）1979年前，福利津贴增长较快，增长速度比普通工人的工资增长速

度还快。（二）1980年，不管工资收入者还是享受福利津贴者，双方的收入均大幅度下降。前者归因于工人在劳资关系中地位被削弱以及历届政府执行的收入政策，而后者是因为政府改革社会保障制度，实行紧缩计划。（三）由于吕贝尔斯政府所执行社会保障政策，荷兰整个保障制度越来越向实行社会最低限额的方向发展。1984年，最低限额津贴的下降趋势中止时，最低限额以上的津贴还在继续下降。1983年各种津贴中均有22%的津贴在最低限额以上，1984年下降到20%，1986年进一步跌到17%。估计在改革完成后数年，这个百分比会进一步下降。（四）早在1983年，支取最低限额津贴的人和领取平均工资的工人，他们在收入上已有差距，这种差距还在扩大中。

此外，荷兰的社会呈两极化：大多数人收入较高，有为数不少的人主要依靠津贴谋生。近年来，领取最低收入的人日趋增多，他们生活在社会最低层。据统计，1981年约有313000人，1984年已增至650000人，而且人数还在不断增长。原先主要由老人、单亲家庭、多子女家庭、残废者组成的队伍，现在又扩大到长期失业者。

更为严重的是这些人（老年、残疾人、离婚妇女、单亲家庭）不仅对社会保障问题的决策、行政管理等工作毫无发言权，而且社会对诸如长期失业者、单亲家庭和老年人的日益增多、家庭补贴不足以抚养儿童等问题又未予足够关注。因此现在形成这样的局面：地位较高、训练有素的人享受着良好的社会保障无忧无虑，而从事笨重劳动、社会地位低下的人却在为争取社会津贴而奔波。

上述问题虽不是荷兰社会保障制度的全局，但这些问题从一个侧面反映了它面临的困难。尽管80年代以来，通货膨

胀得到抑制，但目前荷兰经济增长速度减缓，失业增加，公共开支巨大，1983年财政赤字超过国内生产总值的10％，加上人口老化，这一切势必对荷兰未来的社会保障制度投下阴影。荷兰社会保障制度究竟向何处去，仍然是一大问题。

第十三章

西欧社会保障制度的比较

一、写在前面

以史为镜，可知兴衰；以邻为镜，可明正误。

20世纪是世界各国社会福利和社会保障事业蓬勃发展的时代。在世界许多国家和地区，政府都在尽力依据本国实际情况调节和安排不同阶层成员的生活，使之适应现代化社会再生产的正常运转需要。各国政府，特别是各工业发达国家的政府，在这方面所做的努力使战后各国社会保障事业成为国家的主要职责之一，而社会福利方面的开支往往超过国防开支，居于国家预算的首位。西欧许多国家的社会福利开支高于国防开支的两倍以上。与此同时，在许多国家社会福利行政机构也迅速膨胀成为庞大的政府官僚机构。这就意味着：（一）政府承认社会保障和社会福利为国家的基本职能；（二）社会需要或接受政府行使社会干预权以实施这一职能。

尽管各个现代社会都有上述自我保护的功能，但是由于每个社会的价值观念、社会结构、经济发展状况及文化历史条件不同，其所能接受的政府的社会干预政策和形式就有大的不同。有的国家通过立法使政府直接设立社会保险项目，

建立政府医院，开办公立学校和其它服务性设施来实现保护社会的职能；有的国家则鼓励非官方的社会福利服务，主张由个人、家庭、社区来分担责任，消弥社会弊病。事实上，在多数现代社会都同时存在着官办和非官办的社会保障项目和社会服务设施。在政府管理的社会保障项目中，政府的作用又有程度的不同，有的政府只设法满足社会成员最基本的物质生活需要，如社会救助项目；有的政府则广泛地采取强制性社会保险方式，由国家、企业、个人共同承担社会成员不同层次的物质生活需要；有的政府在社会保障的基础上又附加了别的社会目标，如平等社会机会，开发人力资源等，从而开设了各种补贴项目，诸如妇幼营养、儿童保健、转业培训等等。

进行各国社会保障制度的比较，对认识各国社会保障制度的特点有重要意义。但这种比较往往遇到一些困难。使比较受到很大的局限。首先，各个国家总是在根据经济和政治局势不断修改各自的社会保障政策，所以有关这方面的研究具有很强的时间性。本文引用的数据，除个别情况外，大都是1980年前后的资料，而且就连这样的资料也不全面。

其次，各国对社会保障的释义不同，在统计资料中包括的项目也有别。例如“国际劳工组织”的资料就将政府强制性社会保险、某些自愿的社会性私人保险、各类家庭津贴、政府雇员退休金计划、公共救助、公共卫生、以及战士遗属津贴等都纳入社会保障的范畴，却排除了大部分雇主提供的法定津贴、各种非法定的储蓄和其它社会性的财政救济，欧洲共同市场采用了国际劳工组织的标准，但是剔除了公共卫生服务和公共救助项目，以及战士遗属津贴。北欧国家的资料删去了公务员退休金和预防意外事故服务等项。经济合作与

发展组织的统计结果也和国际劳工组织的统计结果不相吻合。因此很难按统一的口径进行比较。

再次除提到过的各种社会保障项目外，现代政府还有其它手段间接地提供社会保障与服务。例如政府可以设立公共事业项目，以提供暂时性就业；政府还可以通过立法限制雇主在遇到经济困难时裁减雇员；政府可以资助慈善机构提供社会性服务，更可以减免税收以鼓励自愿的储蓄和保险。这些政府行为也可以被看作是社会保障措施，但因为这些服务很难量化，不成系统，因而无法进行精确的比较。

最后，在社会保障项目的支出和收益方面进行比较则难度更大。各个国家的币制不同，贫困线标准不同，特别是社会服务的质量无法估算，高支出的项目未必会有高收益，而收益的程度和水准，以及与此相关的各国国民对于劣质服务的忍受能力都是根本无法量化，极难进行比较的因素。考虑到上述困难和条件限制，比较工作在现阶段只能是粗略的、不精确的、大胆的尝试。

二、西欧社会保障制度的特点

西欧各国内部经济社会发展尽管很不平衡，但西欧国家作为一个地区性整体在社会保障制度发展方面区别于其它工业发达国家和地区的一个突出特征就是政府对于社会生活的直接性和半直接性干预一般来说大于其它国家和地区（这里不包括社会主义国家，因为社会主义国家中政府对社会生活的干预无疑大于西方福利国家）。这种差别具体地表现有下述四个方面：

（一）“早”

一般来说，西欧各主要资本主义国家建立社会保障制度普遍早于其它资本主义国家，而且现在通行的许多具体项目和作法也创始于欧洲。社会保障制度的8个主要项目中有6个为德国首创，1个是由英国人发明的。继1883年德国3大项社会保险法实施以后，英国于1911年通过了国民保险法，其中包括了所有从16岁至70岁之间的手工艺工人和低工资工人，规定了对病人、产妇、失去工作能力的国民设立政府津贴，对受保人提供免费医疗。在法国发展较早的是救济立法；救济与保险相结合的失业保险法始订于1905年；1930年制定了社会保险法，将老人、残疾人、疾病生育保险综合为一体。

西欧成为现代社会保障制度的发源地并不是偶然的现象。西欧的工业发达早，工业革命带来一系列具有普遍性的社会问题，需要一种能凌驾于社会之上的力量来解决。随着工业化的进展和社会问题的繁衍，社会主义思潮和社会民主政党也首先在西欧发展扩大，对国家政权形成了巨大的压力。在这双重的压力之下，相对来说政权比较集中的西欧各国较早地开始了由国家承担社会保障义务的时代。

（二）“全”

和其它西方资本主义国家相比，西欧的社会保障制度比较全面，覆盖面广，包含的项目多，顾及社会的各个阶层和社会需求的各个领域。在西欧，社会保障的全民化早已成为一个社会目标。1946年制订的英国国民保险法规定全国国民在工作年龄之内，男子自16岁至65岁，女子自16岁至60岁，不分社会地位高低，财产收入多寡，一律强行参加社会保

险。参加了社会保险后则终身成为被保险人，其无工作的配偶和未成年的子女也因此而获得保障。英国的社会保障囊括了退休金保险、国民健康保险、失业保险、工伤保险等8种主要项目，不可谓不“全”。

瑞典自1926年制订了国民保险法以来，工业和社会保障业竞相发展。瑞典现行的社会保障制度包括了全民性退休金保险，等级退休补助金保险、国民健康保险、工伤保险、全民性家庭津贴等多种社会保障项目，比英国的“从摇篮到坟墓”的福利国家有过之而无不及，因而被誉为“从娘胎到坟墓”的福利国家。

法国、意大利、以及南欧的社会保障虽然在普及化和全面化方面比起西北欧国家来相距甚远，但也是在朝着这个方向发展。法国社会保障的覆盖率已达自立人口的2/3，而且到了70年代还在以“普及性”为发展目标。意大利由于南北经济发展不均衡，普及性原则本来很难实行，但是意大利还是推行了与工资、纳税额、物价三挂钩的退休社会保险，全国性的医疗卫生保险，以及失业、工伤等基本保险。

（三）“优”

西欧的社会保障不仅以推行的时间早、覆盖面广、项目齐全见长，还以提供的待遇优厚著称。金高德教授于1969年就西方世界7种主要社会保障的标准进行了一番评比。在评比中考虑到的因素有领取保险金和补助费所需等待的时间、年龄要求，家属待遇，所得津贴占基本工资的比例，所得津贴的上下限，以及领取津贴与补贴的期限等因素。评比的结果显示北欧诸国和联邦德国提供的社会保障待遇最为优厚，而美国、加拿大和澳洲则较为吝啬。以退休金社会保险

为例，美国的保险政策是退休金的数额与工资和工作年限挂钩，也就是与缴纳保险税的数量挂钩，挂钩的方式是退休金增长率随保险税的增加而递减：工资收入增长，应缴的保险税增加，退休金也相应增加，但增加的比率越来越小，一名低工资工人的退休金可达原工资的50％左右，而一名高薪白领雇员的退休金最多只能达到原工资的25％，尽管这25％的绝对值会大大高于低工资工人的50％的工资。这种社会保险金的政策在一定程度上引入了社会再分配的因素，但它既不能使高薪雇员获得在退休后靠社会保障维持原有生活水平的安全感，也未曾有效地解决贫困问题，有些低工资工人在领取了原工资50％的退休金后，仍然达不到贫困线。所以美国政府后来又不得不制定补充收入保障计划，此外还有一些零乱的廉租公共住宅计划、食品券计划等，但这些计划的福利标准定得都很低，无法与西欧的高福利同日而语。

当然西欧各国的福利标准也不尽相同，而且往往会因地区和行业而异，在意大利北部地区，有些国家公务员和高级管理人员能够拿到高达原工资100％的退休金，这当然是个别现象，但领取原工资80％的退休金却不属于罕见，一般来说退休金总能达到原工资的50％。在瑞典是先有一项普及性的退休金保险，使每一名退休者都能生活在贫困线以上，然后在此基础上附加等级保险，使之和薪资贡献挂钩，保证多劳者能适当地多得报酬。

（四）“统”

“统”是指社会保障机构行政管理的统一。

与西方其它工业发达国家和地区相比较，西欧社会保障机构的行政管理比较整齐划一。

英国一向有政府直接插手社会问题的传统，16—17世纪王室设立的贫民局和伊莉莎白一世的“济贫法”便是政府用行政手段自上而下地解决贫困问题的例证。第二次世界大战以后政府于1948年设立了国民保险部来实施国民保险法和国民救助法。1966年该部改组为社会保障部，稍后又合并卫生部而成为卫生社会保障部，下设社会保险局，兼管国民救助，并在全国分12个区，每区设一个委员会，委员会下设若干地方办事处，以中央的卫生社会保障部为统一的责任行政领导。

当然即使是在西欧，象英国政府那样死板地由政府统管社会保障系统的情况也不多见。瑞典社会保障的管理机构是比较统一的。为了实现社会保障的普及化和全面化的目标，最简单有效的工具应当是政府的直接行政管理了。全国统一的行政管理可以避免机构林立、津贴重叠等浪费现象。但另一方面，也易使国家的社会保障官僚机构迅速膨胀，尾大不掉，而且手续繁琐，人浮于事，反而造成更大的浪费。这种社会保障行政官僚化的情况西欧较西方其它资本主义国家更为严重，尽管其成因可能有所不同。例如在意大利，希望实行整齐划一管理的中央政府保障机构遇上了地方主义的掣肘，形成机构重叠、条块分割的局面，在英国和瑞典则是统一的社会保障管理过于行政化而使社会保障本身失去了适应市场情况和经济发展而进行自我调节的灵活性。

西欧各国政府对于社会保障的管理的直接行政性干预是有其历史渊源的。在资本主义工业化以前，这些国家都有一段政治统一、王权集中的历史。面对工业化和城市化带来的社会问题，可供中央集权的政府使用的最简便易行的方法就是增设行政机构，实行自上而下的社会管理。倘若社会保障

仅仅是和抽象的人的纯物质生活需求相关，行政管理也许是最简单有效的管理方法了，可惜行政效率往往要受人的心理因素的影响。如果统一的管理机构不能根据人的各种特性和多变的需求以及经济形势及时地改变管理手段，就会产生机构膨胀，效率低下、舞弊严重、助长懒惰等弊端。这就是发生在西欧社会保障管理中的问题。

在那些社会保障管理不够系统化的资本主义国家也存在着大量的浪费和弊端，存在着有些本不需要社会补助的人同时享受多种补贴与津贴，而亟需社会救助的人却得不到适当的保障的怪现象。在这些国家，尽管有个人和社团发挥能量的机会和余地，从而部分地弥补了国家社会保障制度的疏漏，但贫困现象要比西欧国家严重，贫富悬殊的状况也更为突出。

西欧社会保障制度还有一大突出特点，那就是社会保障制度中社会保险项目占了很大比重，所以社会保障政策强调投保人的权利。它受需求约束的程度高，政府在短期内无法控制因人口老化、儿童增加、失业加剧、残疾增多等因素引起的保障需求膨胀，一个保障政策制定下来，所有合格者都必须按规定得到支付，管理部门只能扮演被动角色，直到重新调整保障政策。在其它国家和地区的社会保障制度中，需求约束的程度比西欧各国要低。

西方工业发达国家多是民选政府，实行两党或多党的民主政治，但从社会渊源上考察，它们之间却有着深刻的不同。美国的联邦政府自下而上地产生，当着人们意识到存在于社会上的不合理现象必须由一个凌驾于社会之上的组织来出面调节时，就自愿地放弃了部分的自由，选择了政府来代表和平衡不同的利益，这样的社会不会允许其政府过分地自行其

事。社会通过舆论的、习俗的、立法的渠道把政府的权力限制在一定的范围内，让它在关键时刻承担责任。相反，历史留给西欧各国的是比较成熟的国家机器，政府机构比较庞大，政府雇员相对稳定，社会成员对于政府的观念也不似美国那样贬抑，这些条件使任何执政党都能比较便利地发号施令，直接执掌社会保障的运行。

西方资本主义国家的社会保障制度还有一个惊人的相似之处，那就是各国都把儿童津贴纳入国家的社会保障范围内。保证儿童营养、提高教育水平是开发人力资源的关键因素，也是提供平等就业机会的先决条件，而上述两条正是西方资本主义国家的劳工政策的共同原则之一。由此可见，如果不同的国家由于某种因素奉行相同的原则，这相同的原则也可能导致这些国家在某些社会保障项目的内容和形式上有相似之处。

三、西欧各国社会保障制度的比较

乍看上去，西欧各国的社会保障制度非常相似，细究之后又会发现它们其实形色各异，差距很大，虽然在许多政策和作法上相互影响，但最后用到本国社会保障的实践中总是根据国情消化吸收了的。

（一）现代福利国家的旗帜——英国

现代社会保障制度虽然首创于德国，但进入本世纪以来，无论是在理论上还是在实践中，英国的社会保障制度都居西欧领先地位，英式福利国家有理论、有宗旨、有历史、完整、全面、系统、普及，颇具特色。

英国资本主义的发展早于其它欧洲国家。与此相适应，英国也历经了多次社会改良，孕育了多种社会理论，这些都为后来福利国家的兴起准备了条件。1941年当第二次世界大战尚酣之际，战时联合政府就为了适应战后的社会局势而聘请伦敦经济学院院长贝弗里奇爵士出任英国社会福利事业调查委员会主席，负责调查社会保险与社会福利的现状并提供具体的改革方案。贝弗里奇于1943年11月提出的"社会保险及其它社会服务"报告书。原则上为英国政府所采纳，成为战后建立英式福利国家的蓝本。贝弗里奇在报告中指出贫穷、疾病、愚昧、肮脏、懒惰等五种社会病态是国家贫困、社会落后、经济停滞、国民生活水平低下的五大障碍。他提议建立统一完整的社会保障制度来清除这些社会弊病。他的报告宣扬的几种精神成为战后英国社会立法的原则，这些原则恰好显示了英国社会保障制度的特点，它们是：1.社会保险的全民化；2.保险费率的均等和保险金支付的均等；3.行政责任统一；4.保险项目全面完善。

1.全面保障。说到社会保障的全民化和全面性，只有"从摇蓝到坟墓"的瑞典社会保障制度能够和英国媲美，而且瑞典还要师尊于英国。

英国有关社会保障的立法规定了凡在工作年龄之内的英国公民都必须参加国民保险，从而获得享受国家提供的各种保障的资格；凡没有能力参加国民保险的都享受国民补贴。英国公民从一出世便可享受国家发放的婴儿补贴。产妇有医疗补助，学龄儿童除了可以在公立学校免费就读以外还享有儿童津贴；失业者可以领取失业保险金或失业救济金；病患者可以在公立医院享受免费医疗，同时可以领取疾病津贴或疾病补充救济；老年人有退休金、养老金；死亡者家属可领

取抚血金。此外还有其它名目繁多的补贴。虽然津贴标准定得不高，但整个社会保障制度的覆盖面之广、项目之全、推行之早，堪为西欧，甚至整个西方世界之榜首，并为其它西方国家所仿效。

2.权利均等。英国社会保障制度区别于其它西欧国家的一个更为突出的特征是它的权利平等的原则。英国的国民保险法规定有三个等级的保险，即薪资等级、自雇等级和无业等级。在每一个等级内，被保险人不论职位高低、收入多寡，均需缴纳同等数量的保险费，而后享受同样数量的保险金。国家公务员、警察和铁路员工失业的可能性极小，但也需缴纳和普通薪资劳动者同样的失业保险税。由于这种平等主义的原则贯彻得过于死板，使低薪劳动者负担过高，而对高薪阶层来说却不过是积铢累寸，因此1961年英国政府修改法令，增加了附加累进保险税，规定薪资等级的被保险人按工资级别缴纳保险税。英国的这套保险政策既充分体现了权利均等的原则，使缴纳同等保险税的人享受同等保险金，又适当地实行了社会再分配，使风险大小、寿命长短能够相互平衡，共同承担风险。

3.行政划一。统一完整的管理系统是英国社会保障的又一大特征。在上述有关社会保障立法颁布以后，英国宣布废除了以往各种不规范的保险项目，新的社会保障项目统由卫生社会保障部主管。卫生社会保障部处理政策性问题并监督各区级机构的业务；区级保险局负责处理本区保险金和津贴支付业务并监督各地方委员会工作。全国地方保险办事处共有900余处，负责收缴保险税和发放保险金。家庭津贴也由地方办事处初步审核后交中央机关审批。失业保险业务由劳工部属下职业交换所办理，医院的国有化为社会保险机构免除

了办理大额医疗保险的麻烦。这样整齐划一的社会保障行政管理在西欧也是首屈一指的。

4.理论充实。和其它国家不同，英国的福利国家是经费边主义者等社会改良家长期鼓吹，劳动人民反复斗争，统治阶级做了多次让步才逐渐形成的。在整个发展过程中英国的社会学家们就资本主义工业化给社会生活带来的问题进行了无数次广泛深入的探索，极大地丰富了社会福利的理论文献。从马克思、恩格斯对于资本主义的批判到亨利·乔治对于社会贫困现象的揭露，从韦伯夫妇的社会调查到贝弗里奇报告，从庇古的平均收入理论到席卷西方世界的凯恩斯主义，都是源发于或基根于英国。凯恩斯以后英国学者关于福利国家的理论文章更是多不胜数，使英国对于社会福利的理论研究遥遥领先于西欧各国。

（二）崇尚平等的高福利国家——瑞典

在1968年的大选中瑞典社会民主党提出了“为建立一个更加公正的社会而争取更大的平等”的口号，并在大选中大获全胜，社会平等的目标使后起的瑞典社会保障制度异军突起，超过乃祖德国、乃师英国而被誉为“从摇篮到坟墓”，后来甚至被有些人称为“从娘胎到坟墓”的福利国家。瑞典社会保障制度最突出的特点要算它的基本年金项目了，它标志着每个瑞典公民的社会权利。瑞典公民年满67岁即可领取全额的基本年金，年满63岁可以支领年金的94%，而且无需交纳任何手续费，也无需经过收入情况调查，贫富一视同仁。雇工和雇员不需交纳保险税，而雇主则要交纳4.7%的工资税，政府负担基本年金费用总额的55%。政府在这方面的开支当然来源于税收。瑞典实行的是累进所得税制。这一

社会保障政策的实施不仅为全体瑞典公民普遍地提供了基本的保障，而且其中社会再分配的幅度也明显地高过西欧其它国家。

瑞典也和其它资本主义国家一样有等级年金项目，与薪资水平挂钩，但这个项目的出现是在1959年，比基本年金项目晚了近半个世纪，所以被称为“辅助年金”。等级年金项目要求年收入超过基本数额的雇工和雇员按工资比例缴纳保险税，在必要时也按比例享受保险金，个体劳动者自由参加，政府对此项目不予经费补贴。

瑞典的社会保障制度与其它西方国家的制度恰好相反。其它国家往往都是由政府首先通过立法，设立在职工人保险，尽管实行的方法有不同，但都不直接地以社会平等为目标。其它各国政府总是于国民保险立法推行了之后，再通过救济补贴立法来解决被遗漏在社会保障网之外的人的生活问题。社会救济项目的针对性很明确，即那些经收入情况调查被证明是生活在贫困线以下的人。瑞典一反常规，将收入保障和救济贫困两个问题同时放在一个项目中解决，而把体现多劳多得原则的等级保险作为第二位的、补充性的项目，从而体现了注重平等的原则。这一原则还表现在瑞典的就业政策上。长期以来，瑞典的劳动力市场主要是卖方市场，工人政党和工会组织的政治、社会力量远较资方强大，以致基本上操纵了薪资协商过程和社会立法，促成了瑞典社会的高就业和高福利，同时也使劳动力的发展不能完全适应工业的结构性变化，终于在80年代出现失业率大幅度上升的局面。

瑞典是单一民族、单一文化、单一宗教信仰的国家，工业发达较晚。在此之前瑞典经历了长时期稳定的农业经济发展阶段，农业社会安定，邻里间向来有疾病相扶、患难相依

以及父权主义的传统。瑞典的工业化与农业发展并进，农业的持续发展使工业化进程没有给农业社会结构造成根本性的破坏，因此瑞典的阶级矛盾比较缓和，劳资协商渐成风气，以农业经济为基础的平均主义直接长入现代社会保障，父权主义干预传统演化为民主干预，使瑞典的制度别具风格。

瑞典是第二次世界大战的中立国，国内经济没有受到破坏，政治矛盾也没有激化，尽管也有政党之争，但多数情况下各政党能实行“各阶级合作”，就重大问题进行磋商，谋取平衡。社会民主党单独和联合执政长达44年之久，为社会保障制度的总体规划创造了条件。社会民主党奉行政治民主、社会平等的原则，并采取了一系列措施，缩小居民收入的差别。1982年，当西欧各国迫于经济压力转向保守，工党、社会党、社会民主党纷纷下野之际，瑞典社会民主党再度当选执政，这证明了该党的社会政策仍然能获得社会多数成员的支持。

丰富的自然资源，稳定的社会和政治局势使起步较晚的瑞典工业发展迅速。从1870至1976年瑞典国民生产总值年增长率为30%，在资本主义世界中仅次于美国；瑞典的人均产值增长率达2.5%，名列西方国家之首，经济的飞速发展是以高福利闻名于世的瑞典社会保障的物质基础，瑞典的公共开支在国民生产总值中所占的百分比由1950年的24.7%上升到1983年的68.1%，这个比例在西欧，甚至在全世界也是名列前茅的。

（三）注重市场经济的西德社会保障

在第二次世界大战中惨败的德国，在战争结束时断垣残壁、满目疮痍，但联邦德国却能在战后的10年中迅速发展，

超过战前的发展水平，经济实力再度居于欧洲之首，除了自然和国际条件之外，社会保障政策的作用也不可忽视。

德国的社会保障制度创立最早，迄今已有百年历史。截止到第二次世界大战结束，德国的社会保障开支率一直处于西欧领先地位。本世纪50—70年代是联邦德国社会保障稳步发展阶段，到70年代又开始了飞速发展。根据国际劳工组织的统计，联邦德国的社会保障占西欧的第五位，仅次于北欧诸国和瑞士。

如果联邦德国也算一种模式的福利国家的话，那么它可算是以社会保险为核心和主要内容的福利国家。根据1983年的统计，联邦德国的社会保险在福利总开支中的比例高达65.1%，而健康、住房和教育方面的开支各占18.3%、2.4%和14.2%。在50年代时社会保险的这个比例高达70%以上。国际劳工组织的统计还证明，在联邦德国的社会保险中又以退休金项目占主要地位，西欧的退休金支出平均占社会保障总开支的35%，而西德却占了41%，仅次于瑞士。

此外西德劳动者对于社会保障的贡献也远远高于西欧的平均比例。

西德的社会保障制度把公民的权利和义务紧密地联系起来，强调保险、贬抑救济，主张公民通过缴纳保险税换取享受保障的权利。保险税率和保险金收入严密挂钩，这就把社会保险受益人的地位同劳动力市场联系起来了，把受保障者在市场中的地位转移到社会保障领域中来。此外，西德的社会保障强调现金支付，轻视物质福利和服务性福利，鼓励个人用现金在市场上选购各自所需的保障。这种社会市场经济原则在社会保障领域的体现正是西德社会保障制度独具的特色。

除了给个人以选择的自由以外，西德的社会保障还提倡为公民提供选择的机会，造就他们选择的能力，因此西德在就业方面的社会保障也堪称全欧之冠。西德有包括“职业介绍法”、“失业保险法”、“劳动促进法”、“职业培训法”、“失业救济条例”等一系列就业立法的完整的就业保障系统，该系统分为职业训练、就业辅导和失业保险救济三个层次。

闻名遐迩的德国技工训练创始于19世纪末，战后西德因循旧制，规定15—18岁的青少年如不继续升学深造均须进工厂学艺，学徒期间每周10—16小时要到职业学校受训，训练费用由政府拨给。职业学校分科很细，学员皆能学以致用。据统计，西德在 9 年免费教育后继续升学的只占 8%，其余的92%均靠职业训练而获一技之长。

就业辅导主要是提供就业咨询，帮助失业者介绍工作，进行职业再培训，以便于他们适应工业结构性变化，及时转换工作。这方面的计划还为有困难的申请人提供转业所需开支，提供迁居费，以促进劳动力的区域化和部门性迁移，刺激经济合理运转。

西德的失业保险和失业救助与其它西欧国家相似，不过在失业保险政策的制定方面重视市场的因素，例如在工人临时停工时也发给津贴以保证工人必要的职业稳定，防止雇主轻易失去熟练工人。

和公民自我保障以及社会市场经济这两个原则相适应的是西德社会保障的管理不象英国、瑞典那样由政府包办，而是组成政府、劳工、资方三代表掌管的保险金库，负责社会保险的具体运营，联邦劳工社会部负责筹划和监督执行情况。这种政劳资三合一的社会保障行政管理体制为德国俾斯

麦时期首创，历久而不衰，表现了一定的生命力。

（四）缺乏协调的法国社会保障制度

西欧各国的社会保障制度通常包括社会保险、社会补贴和社会救助三大方面，而法国却宣称它的社会救助项目不包括在社会保障系统之内。

众所周知，社会救济是现代社会保障的前身，而法国在社会救济方面的历史尤为悠久，法兰士一世时期的贫民局，路易十四时期的总医院，法国大革命时期的慈善局都以现金和实物救济贫民。19世纪以后，法国的各种救济立法更趋发达，直到如今，法国用于社会救助的开支比例还仅次于瑞典，名列全西欧第二位。

社会救济在法国既是传统也是负担。用行政和立法的手段对贫民实行救助，这对于历史悠久的中央政府来说并不困难，困难的是政府的支付能力。法国因为毗连德国，在两次世界大战中均遭到人员和物质的惨重损失，战后又背上了照顾战争伤残人员和抚恤阵亡者遗属的沉重包袱，经济恢复缓慢，财政困难，使政府不得不制定紧缩的社会保险政策，制定社会保险的高收费（法国社会保险的收费率为23.2%，其中雇主负担17.7%）和低津贴的原则，不象其它国家那样把社会保险和社会救助结合起来实行。法国的社会救助是社会保险中止后才能申请的项目，是一种补充项目。它虽然未被纳入社会保障制度，但同样起着社会保障的作用。

在法国的制度中遭受冷遇的不仅仅是社会救助，就连失业和工伤保险也是另外立项的。列入社会保险的只有退休、医疗生育和残疾死亡等项。除了这些基本保险以外，法国还有许多自愿保险和特殊保险制度，诸如独立保险、补充保险、

农业保险、互助保险、但都零乱繁杂，互不衔接，难以协调配合，所以法国的社会保障尽管已经基本实现了全民化、普及化，但“协调发展”则始终是个未解决的课题，而相对分散的法国产业结构和中等的经济实力也使得建立完整、协调、统一的社会保障制度的设想显得不尽切合实际。

（五）“迷宫式”的意大利社会保障制度

意大利在社会保障方面的立法、规章、机构，十分繁冗复杂，堪称“迷宫”。构成这座迷宫的因素有不统一的保险制度，不均衡的经济社会发展，和不健全的法律条令。

意大利除了基本的国民保险计划以外，还有各行各业的特别退休制度，有的采取保险形式，有的则采取储备金形式（多次税缴、一次性支领），结果是项目林立，机构丛生。在基本的国民保险计划之中，保险金标准的制定是和工资、保险税额，以及物价指数挂钩的，这本是西方工业发达国家社会保障通常采取的政策，但在意大利这种南北经济发展不均，人们收入悬殊的特定条件下就造成了标准不一、苦乐不均，有些人的退休金能高达基本工资的100％,而另有21.8％的意大利家庭生活在贫困线以下。在这种机构交叉、地方和中央条块分割、各行其事的情况下要统一法令、严明纪律是很不容易做到的事。由于法律不全、条例不严，致使冒领多发的舞弊现象屡见不鲜，迷宫的弊端显而易见，机构重叠，人浮于事，浪费惊人，服务低劣。

如果说英国和瑞典的社会保障制度奉行的原则是“普遍”和“平均”，那么意大利的社会保障的社会目标就偏重于“特殊”和“择优”的原则，也就是说前者以公民的社会需要和平等权利为制订社会保障政策的主要依据，而后者则

以公民的就业情况，即收入和缴纳保障金的多少作为制订社会保障制度的主要依据。这就使意大利的社会保障制度缺乏其它西欧国家所具有的统一性和全民性的特征，造成较为严重的苦乐不均和发展失调的现象。

意大利的社会保障制度奉行的“特殊”和“择优”的原则并不是随意的措施，而是产生于意大利的现实的经济、社会、政治的各种矛盾。意大利上个世纪统一各城邦国家的历程是艰难的，但是在国家统一了以后实行内部统一的社会政策则更为艰难。19世纪末兴起的工业化对现代化的社会保障提出了强烈的要求，但是由于意大利工业化进程所倚重的电力、纺织、化学、汽车制造等工业主要分布于北方，所以这种对于现代化的社会立法的要求也有区域性的程度不同。代表各个地区、各种势力、各个集团利益的意大利各党派受着经济社会发展不平衡的制约，形成了社会政策制定方面的多党混战局面，在竞选年份以选票换取对某些福利保障项目的许诺，或者把对福利保障政策的许诺作为政治交易的筹码的舞弊现象泛滥，其结果是进一步加深了意大利社会保障制度的非理性特征，使项目政策不健全与个别项目重叠并立、社会不公平与社会开支直线上升共存。这种状况在西欧是比较罕见的。

鉴于经济社会发展的不平衡，意大利政府倾向于强化对于社会保障的国家干预程度。在意大利法西斯统治时期就曾实行过以救济和补贴为主的全国划一的保障制度，并建立了诸如社会保险总局等全国性的专业机构，以适应其内外政策的需要。但强制的全国性措施并没有改变意大利全境经济社会发展不平衡的状况，却给战后社会保障制度的发展带来了不利的影响。目前许多意大利人习惯于政府包干制的社会保

障，但随着意大利近年经济的发展，反对强化国家干预，主张社会办福利的意见也开始出现。

四、调整中的西欧各国社会保障制度

战后西方长时期经济繁荣发展，到本世纪70年代开始出现停滞状态。失业增长，通货膨胀，公共开支出现巨额赤字，福利国家面临着日益加速的财政危机。在这种情况下，有些人对福利国家式的社会保障产生疑问和异议：或称福利国家不是有益于人民而是有害于社会，或称福利国家机构庞大，难以驾驭，或称福利国家损害经济、限制自由。西欧各国也开始根据各自不同的国情调整和改革各自的社会保障制度。

英国首相撒切尔夫人和英国保守党关注的是社会保障急剧增长的开支。她委派国务大臣诺曼·佛勒领导对社会保障各部分运行情况作系统的调查研究，政府把这次行动称为贝弗里奇以来意义最深远的调查。但1985年的佛勒报告并不能和贝弗里奇划时代的报告同日而语。佛勒的改革建议引起了激烈的政治反对，迫使政府在佛勒报告问世不久便将它匆匆撤回。

大张旗鼓实行改革的失利并没有影响变革的稳步进行，英国保守党政府对英国社会保障制度的调整大致有以下几种方法：

1．严格财务管理，压缩政府开支

在社会保障制度中规模最大，开支最多的首推退休保险。英国的退休保险占了整个社会保障开支的45％，英国的政策性调整由此开刀。调整围绕着两个财务政策进行：第

一，解决保险金的制定是只和物价挂钩还是同时也和生活水平上涨率挂钩的问题。第二，决定长期性津贴（如退休金）是否和短期性津贴（如失业和疾病津贴）用同样比例计算。上述财务政策的取舍在英国有很大程度取决于政党的更替。1964年至1970年工党政府采取了一系列措施提高福利标准，使之和国民收入的增长率挂钩，1973年希思的保守党政府主持通过的社会保障法明确了福利津贴的法定年增长幅度，并使之只和物价指数挂钩。但是下一届工党政府又于1975年再度通过社会保障法，规定长期性津贴同时随物价和收入水平增长。这项立法的受益人当然是津贴领取人。最后撒切尔夫人的保守党政府于1980年11月又重新宣布无论长期性还是短期性津贴都只和物价挂钩。

2、私有化进程与政府干预形式的改变

英国福利国家创建伊始，政府就设立有关政府机构，聘用政府雇员，担负起直接提供社会服务的责任。除了这种直接管理的方法，政府还通过其它手段干预社会生活，例如政府可以利用公共基金补贴某种产品或资助某项服务，使之低于生产和经营成本，从而使享受人得益。在必要的时候政府还可以监督这些产品的生产和服务的提供，规定生产数量，监督质量、水平和价格。

正在英国发生的变革就是在政府干预领域削减或改变政府的作用，如减少住房补贴，关闭和出售公房，让非政府的志愿机构、工人合作社、社区组织掌管一些福利项目。这些政府干预数量上的减少并不意味着政府的全部撤出，而是意味着政府干预方式的改变。这种干预方式的改变有时会引起社会保障的某些原则宗旨上的改变。例如撒切尔政府大幅度

地提高公房房租的作法使大约70%的公房住户因此而减少很多收入，以致于合乎资格去领取一项社会保障津贴。值得引起注意的不是这种结果在很大程度上抵销了提高房租的收益，而是它引起了一次社会再分配，30%本来不需要住房补贴的人不再享受低房租的优惠。经过这番转移，有限的资源被集中地使用在低收入家庭身上。这就违背了英国社会保障的机会均等原则，但这个作法更有经济效益。

3．鼓励个人责任和个人的选择自由

为了减轻负担，政府鼓励私人保险，和私人医院订立合同，承包服务项目，调动个人和社会的积极性，而政府以中间人的面目出现，调节服务质量和服务收费，间接地造福于国民。

西德对于社会保障政策的调整也是从紧缩财政入手。1977年西德政府自1957年以来第一次降低了退休金领取标准，接着又降低了政府对退休金保险项目的财政补贴，扩大了疾病保险中个人支付的份额，缩减了失业补助以及住房和教育补贴，限制了社会救助金的发放。1982年政府再度全面削减上述所有的项目，但削减的幅度不同，削减幅度最小的是退休金项目，削减后退休金领取人仍能保持1976/1977年时的生活水准，而其它项目都退回到70年代初期的水平。

西德的这种福利紧缩政策是有限度的。每逢公共财政状况好转，要求紧缩的政治压力就减弱，政府也顾虑如果削减的幅度太大会引起利益受损者的激烈反对，造成政治动荡。

西德社会保障制度的重要支柱是主要依靠保险税维持的退休金项目。这个项目不仅牵涉的人数众多，而且受益者是按贡献（纳税）获得享受保险金的权利的。对于这种项目，

政府的约束力是软的、有限的。相反，其它主要由政府拨款资助的补贴和救助项目比较容易削减下来，因为这些项目的供给导向成份大，政府可以实行硬约束。由于社会保障制度结构上的不同，政府的福利紧缩政策在西德产生的结果就和英国不同。在英国受紧缩影响的是中上层利益，有限的资源被转移到社会救助方面，而在西德受影响机会多的是低收入阶层，因为削减幅度大的是补贴和救助项目。

政策调整不等于对社会保障进行根本性改造。事实证明，历史是不可能在这里倒退的。1984年的一次民意测验证明，在西德的公民中赞成削减的只占参测总人数的7.8%，赞成维持现状的占48.5%，要求继续发展福利政策的占19.5%，不置可否的占23.7%。这次民意测验的结果证明政府的削减政策已经走到了边缘，尽管“福利国家危机论”和“福利国家解体论”仍然风靡某些领域，自1984年以来西德却没有再采取任何重大的削减步骤。从70年代中叶开始，西德的社会保障不是在逐步瓦解，而是在逐步巩固。1975年通过了大学生和残疾人强制性保险，1979年建立了单亲家庭保障，1981年又通过了个体艺术工作者的强制性疾病和退休保险。在这种发展形势下的紧缩政策更接近于适应经济发展的暂时性技术调整，把它解释为福利国家危在旦夕的征兆未免失于牵强。

西德的社会保障制度的确有僵化和不能灵活调整，以适应外界发展的弊病，因此各党各派都提出了不同的改革方案，要求不同程度的中央放权，以鼓励地方、社团、私人的积极性。但是普遍的意见认为，非政府来源提供的保障项目只能弥补政府项目的不足，不能取代政府项目的地位，零敲碎打的社会服务项目要满足一个庞大固定的产业工人队伍的

保障需求是不能设想的。

近年来瑞典的福利政策变动有和英国相似之处，调整循着两个方向进行，一是中央分权，二是鼓励私人和企业的积极性。

1983年开始实行的瑞典福利行政改革主要解决公共福利行政部门的组织混乱、劣质服务和某些雇员的官僚主义问题，中央福利机关，即国民健康和福利委员会没有被触及，但它的下属分支机构都被卷入这场提高效率的运动，结果是中央给了地方更多的活动余地，使地方部门能够节约资源，提高服务质量，更好地为顾客服务。例如斯德哥尔摩市政府将其社会福利行政部门分成16个区社会福利委员会，然后精简了市政府的雇员。

瑞典社会福利的私有化进程开始于1979年中右党派在议会获得多数以后，但是和其它西欧国家一样，私有化并没有触动社会保障制度的关键项目，实现了私有化的多是补助性社会服务，如幼托中心等。政府还允许和鼓励开办私人诊疗所，私人健康保险业和私人退休保险业，但是规模和数量都很小，根本谈不上取代政府作用。

瑞典式的福利国家对于瑞典社会来说也象其它模式的福利国家对于它们各自的社会一样，是最能被接受的稳定社会、增进经济安全感的手段。西欧的各类福利国家不是僵死的社会目标，一旦它们在运行过程中和稳定社会的本旨发生矛盾，和经济发展发生冲突，就会受到程度不同的调整和方式不同的改革，使其效益能和社会经济形势的要求吻合。资本主义世界的普遍经济停滞导致了西方各国对社会保障制度的普遍调整，上述几个西欧国家在这方面所作的不同的调整和改革措施正好说明了这个道理。